dr Radomir Nešković

Nedovršena država

Politički sistem Bosne i Hercegovine

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

dr Radomir Nešković

NEDOVRŠENA DRŽAVA

Politički sistem Bosne i Hercegovine

Naziv publikacije: Nedovršena država – politički sistem Bosne i Hercegovine

Izdavač: Friedrich-Ebert-Stiftung

Autor: Radomir Nešković

Recenzenti: Mile Dmičić i Brana Komljenović

Za izdavača: Judith Illerhues

Lektura: Mirjana Janjetović

Korice i tehnička pripema: Aleksandar Aničić

Štampa: Amosgraf Sarajevo

Tiraž: 300 primjeraka

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

323.1:342.2](497.6)

NEŠKOVIĆ, Radomir
Nedovršena država : politički sistem Bosne i Hercegovine / Radomir Nešković. - Sarajevo : Fondacija Friedrich-Ebert Stiftung, 2013. - 428 str. : graf. prikazi ; 25 cm

Bibliografija: str. 419-428 ; bibliografija i bilješke uz tekst.

ISBN 978-9958-884-20-7

COBISS.BH-ID 20353798

----

dr Radomir Nešković

NEDOVRŠENA DRŽAVA
Politički sistem Bosne i Hercegovine

Sarajevo, 2013. godine

Predgovor

Ova knjiga predstavlja politikološku *priču* o osnovnim pitanjima države Bosne i Hercegovine i determinantama njenog političkog sistema. U knjizi su za naziv države korišteni termini: Bosna i Hercegovina, BiH i Bosna, iz praktičnih razloga, da bi se iste riječe manje ponavljale, a sva tri pojma imaju isto značenje. U analizima države i njenog političkog sistema, politikolozi se uvijek nalaze pred izazovom kako da riješe dominaciju partijske ideologije nad političkom naukom i konkretnim predmetom istraživanja. Izgradnja države, njeno uređenje i politički sistem su suštinske politikološke teme, ali su i osnovne teme kojima se bave vladajuće političke elite. Po inerciji ideološkog totalitarizma, elite na vlasti nastoje da redukuju naučni objektivizam i da političku nauku stave u funkciju „naučne" odbrane svojih partikularnih interesa. Zbog navedene situacije u Bosni i Hercegovini još uvijek ne postoji naučno djelo o procesima, subjektima, determinantama i okolnostima njenog stvaranja i državnosti koje je prihvatila naučna javnost sve tri etničke nacije. Ova knjiga predstavlja skroman pokušaj autora da se distancira od dominantnih stavova dnevne politike i da se, bez ideološkog opterećenja, bavi problemima državnosti Bosne i Hercegovine. Na početku promišljanja o Bosni i Hercegovini nametnulo se nekoliko pitanja, koja se provlače kao nit kroz cijeli tekst knjige.

Da li je u Bosni i Hercegovini prvo formirana država, a nakon toga su nastale etničke nacije, ili su prvo formirane etničke nacije, pa je, nakon toga, formirana država? Od odgovora na ovo pitanje zavisi da li Bosnu treba poimati kao višeetničku ili kao građansku državu. Ako je prvo formirana država, pa je u okviru stvorene države nastala nacija, tada se radi o građanskoj državi i građanskoj naciji, gdje se državljanstvo i nacionalna pripadnost uglavnom izjednačavaju. Ako su etničke nacije nastale prije države, tada se radi o višeetničkoj državi, gdje se nacionalna pripadnost i državljanostvo ne poistovjećuju. Razumijevanje događaja u XIX vijeku bitno je za razumijevanje Bosne u XXI vijeku. Zbog toga je prvi dio naše analize posvećen osnovi i profilu nacionalnih identiteta u Bosni i Hercegovini, nastalih sredinom XIX vijeka, kao i modalitetima stvaranja nacije, koja bi obuhvatala tri posebna etnička nacionalna identiteta.

Ko su državotvorni subjekti u Bosni i Hercegovini i na koji način se iskazuju? Prilikom razmatranja procesa nastanka država otvara se pitanje faktora i subjekata koji formiraju jednu državu, na osnovu kog legitimiteta i svojstva neki subjekt može i ima pravo da osnuje državu samostalno ili sa drugim subjektima. Pravna nauka je ovdje u povlaštenom položaju, jer ne mora da razmatra procese koji su prethodili formiranju države i donošenju Ustava, ali za politikologiju ovo su nezaobilazne teme. Profil i svojstvo subjekata koji formiraju državu detereminiše njeno uređenje i funkcionisanje. Subjekte koji mogu i imaju pravo da formiraju državu nazvali smo *konstitutivnim ili državotvornim* subjektima, a ukupni proces djelovanja

državotvornih subjekata, koji se odvija prije donošenja Ustava, nazvali smo *ustavnom osnovom*. Ustav svake države je izraz prethodnog političkog dogovora državotvornih subjekata i zbog toga mi ustav poimamo kao najviši *političko-pravni* akt, a ne *pravno-politički,* jer politika prethodi pravu kada je riječ o procesima stvaranja i uređivanja država.

Kada je nastala država Bosna i Hercegovina? U objavljenim naučnim radovima i političkim stavovima u BiH dominiraju dva pristupa. Jedno stanovište, uglavnom bošnjačko, kao polazište uzima srednji vijek, nastojeći da fundira kontinuitet Bosne i Hercegovine od srednjeg vijeka do savremenog doba. Drugo stanovište, uglavnom srpsko, kao polazište uzima Dejtonski sporazum iz 1995. godine, nastojeći da ospori državnost Bosne u periodu prije zaključivanja ovog sporazuma. Navedena suprotstavljena stanovišta proizilaze iz političkih interesa vladajućih nacionalnih elita i nisu prihvatljiva za političku nauku. Smatramo da prilikom objektivnog i cjelovitog izučavanja državnog pitanja Bosne i Hercegovine treba podvrgnuti naučnoj analizi duži vremenski period, od sredine XIX vijeka, kada su utemeljeni identiteti nacija, pa sve do kraja XX vijeka, kada je zaključen Dejtonski sporazum. Smatramo da samo činjenice do kojih se dođe u analizi trebaju pružiti odgovore na pitanje kada je nastala Bosna kao država, jer nije naučno prihvatljivo da na ovo pitanje odgovara dnevna politika. Složenost procesa nastajanja jedne države, a posebno Bosne i Hercegovine, teško je objektivno sagledati na statičan način, analizirajući jedan istorijski trenutak i događaj. Zahtjevi politikologije *guraju* istraživača u multidisciplinarnu analizu državnog pitanja Bosne u relativno dugom istorijskom periodu, od vremena Turske, Austrougarske, Države SHS, Kraljevine Jugoslavije, DF, FNR i SFR Jugoslavije. Navedena pitanja razmatrali smo u drugom dijelu ovog rada pod naslovom *Ustavna osnova i državnost Bosne i Hercegovine.*

Da li se jugoslovenska država raspala disolucijom ili je propala secesijom uz međunarodnu podršku u periodu 1990–1992. godine? Navedeno pitanje je i danas sporno u teoriji i u političkoj praksi, i odgovori se uglavnom razlikuju linijom nacionalnih rascjepa. Objektivan pristup navedenom problemu zahtijeva analizu državnosti zajedničke jugoslovenske države od osnivanja 1918. godine, pa sve njenog raspada početkom 1992. godine. Rijetko je koje pitanje u ustavnom pravu, teoriji države i politikologiji radikalno ideologizovano kao pitanje jugoslovenske države. Tragični međunacionalni sukob od 1991. do 1995. godine vodio se najviše zbog statusa jugoslovenske države. Treći dio rada je posvećen ovom pitanju, jer od prirode raspada Jugoslavije zavisi i priroda objašnjenja državnog pitanja Bosne i Hercegovine.
Donošenje separatnih konstitutivnih akata od strane etničkih nacija u Bosni i Hercegovini. Raspadom Jugoslavije raspala se i zajednička suverenost tri etničke nacije u Bosni i Hercegovini, i svaka od njih je, preko svojih predstavnika, donosila svoja državotvorna akta, u namjeri da se kao nacija podržavi nezavisno od volje drugih nacija. Koliko su ova separatna nacionalna

konstitutivna akta imala značaja i uticaja na sadržaj i suštinu Dejtonskog sporazuma razmatrano je u četvrtom dijelu knjige.

Kakvu je ulogu imala međunarodna zajednica u aspektima državnog pitanja Jugoslavije i državnog pitanja Bosne i Hercegovine? Ulogu međunarodne zajednice smo posmatrali kroz mirovne planove koji su modelirani za Bosnu i Hercegovinu. Peti dio knjige je posvećen odgovorima na navedno pitanje, i ovdje smo ukupno djelovanje međunarodne zajednice posmatrali kao jedan arbitzražni proces od 1992. do 1995. godine.

Šta je Dejtonski sporazum po svojoj formi i suštini i šta on znači za sadašnjost i budućnost Bosne i Hercegovine i njenih državotvornih nacija i građana? Sedamnaest godina nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma i državne agregacije Bosne i Hercegovine nije prevaziđena protivrječnost njenog političkog sistema, niti ima saglasnosti konstitutivnih subjekata o osnovnim pitanjima funkcionisanja države i društva. Skoro sva pitanja bitna za održanje i funkcionisanje države su sporna, a politički sukobi i teorijske rasprave dijele se po etničko-nacionalnoj pripadnosti. Predstavnici Srba u današnje vrijeme sve češće iskazuju stavove da Bosna i Hercegovina neće opstati kao država i da će se raspasti, a pri tome se ne izjašnjavaju šta će biti sa Republikom Srpskom nakon eventualnog raspada Bosne i Hercegovine. Predstavnici Bošnjaka iskazuju čvrst stav da je država Bosna i Hercegovina trajna kategorija i da ne može doći do njenog raspada, iskazujući spremnost da brane njen državni integritet. Predstavnici Hrvata od početka jugoslovenske i bosanske krize mijenjali su stav prema državnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine, u zavisnosti od konkretnih prilika. Dejtonski sporazum smo poimali kao sintezu višegodišnjeg pregovaračkog procesa i arbitriranja međunarodne zajednice, i ovaj akt predstavlja temelj i okvir postojanja i funkcionisanja Bosne i Hercegovine kao države i njenih entiteta. Dejtonski sporazum je potencijal i osnova za izgradnju konsocijalnog političkog sistema u Bosni i Hercegovini, i on može biti zamijenjen novim ustavom države, koji bi nastao saglasnošću domaćih državotvornih subjekata. Knjiga obuhvata i pitanja moguće ustavne nadogradnje Dejtonskog sporazuma i moguće posljedice njegovog nedemokratskog *raspakivanja*.

Ova knjiga ima svrhu da otvori bitna pitanja funkcionisanja države Bosne i Hercegovine i njenog političkog sistema, i da pruži skromni doprinos razbijanju partijskog jednoumlja i *nasilja* partijske ideologije nad političkm naukom. Veliku zahvalnost za nastanak ove knjige dugujem profesoru Milanu Jovanoviću sa *Fakulteta političkih nauka* u Beogradu. Zahvaljujem se i studentima politikologije na *Fakultetu političkih nauka* u Banjoj Luci. Posebnu zahvalnost dugujem gospođici Tanji Topić i fondaciji *Friedrich Ebert Stiftung* koji su omogućili izdavanje ove knjige.

Banja Luka, 2013. godine

S A D R Ž A J

I OSNOVNI ELEMENTI NACIONALNIH IDENTITETA U BiH....13
1. Osnove i profil nastanka nacionalnih pokreta u BiH....14
1.1. Muslimanski nacionalni pokret....14
1.2. Srpski nacionalni pokret....14
1.3. Hrvatski nacionalni pokret....24
1.4. Sličnosti i razlike nacionalnih pokreta....27
2. Etatistički oblik nacije....28
2.1. Etatistička nacija kao oblik prevazilaženja etničkih sukoba....29
2.2. Etatistička nacija kao interes države....30
2.3. Etatistička nacija kao interes vladajuće elite....32
2.4. Etatistička nacija kao balans etničkog i građanskog identiteta....33
3. Odnos etničkog i građanskog sadržaja u identitetu nacija....36
2.1. Etatistička nacija kao oblik prevazilaženja etničkih sukoba....29
2.2. Etatistička nacija kao interes države....30
2.3. Etatistička nacija kao interes vladajuće elite....32
2.4. Etatistička nacija kao balans etničkog i građanskog identiteta....33

II USTAVNA OSNOVA I DRŽAVNOST BiH....43
1. Ustavna osnova....43
1.1. Autohtonost naroda (nacije)....44
1.2. Suverenost naroda/nacije....48
1.3. Subjekti konstituišuće vlasti....51
1.3.1. Konstitutivni subjekti u jugoslovenskoj državi....52
1.3.2. Samoopredjeljenje naroda....61
1.3.3. Entitet kao teritorijalni oblik konstitutivnosti....65
2. Državnost Bosne i Hercegovine....69
2.1. Državnost Bosne i Hercegovine u turskoj državi....71
2.2. Državnost Bosne i Hercegovine u austrougarskoj državi....74
2.3. Državnost Bosne i Hercegovine u jugoslovenskoj državi....81
2.3.1. Država Srba, Hrvata i Slovenaca i Kraljevina Jugoslavija....82
2.3.2. DFJ, FRNR i SFR Jugoslavija....86

III DISOLUCIJA JUGOSLOVENSKE DRŽAVE....89
1..Disolutivna osnova države....89
1.1. Suprotstavljenost konstitutivnih subjekata....90
1.2. Ustav Jugoslavije iz 1974. godine....93
2. Državno osamostaljivanje jugoslovenskih republika....100
2.1.Osamostaljivanje Slovenije i Hrvatske....100
2.2. Pozicija Srbije i Crne Gore....107
2.3. Osamostaljivanje Makedonije....118
2.4. Pozicija Bosne i Hercegovine....119

IV KONSTITUTIVNE PROTIVRJEČNOSTI U BiH 1990-1992. godine....................................122
1. Osnove političkog organizovanja....................................122
2. Rezultati prvih višepartijskih izbora....................................126
3. Konstitutivni akti etničkih nacija....................................128
3.1. Ustavni amandman LX – juli, 1990. godine....................................128
3.2. Inicijativa za konstituisanje Vijeća naroda....................................131
3.3. Odluka o osnivanju Srpskog nacionalnog vijeća....................................133
3.4. Srpske autonomne oblasti i regije....................................134
3.5. Memorandum – pismo o namjerama....................................137
3.6. Platforma o položaju BiH u jugoslovenskoj državnoj zajednici....................................139
3.7. Odluka o osnivanju Skupštine srpskog naroda u BiH....................................140
3.8. Odluka o ostajanju srpskog naroda BiH u zajedničkoj državi Jugoslaviji........142
3.9 Plebiscit srpskog naroda u BiH o ostajanju u Jugoslaviji....................................144
3.10. Odluka o uspostavi hrvatske zajednice Herceg-Bosni....................................145
3.11. Deklaracija o proglašenju Republike srpskog naroda BiH....................................147
3.12. Ustav Srpske Republike Bosne i Hercegovine....................................150
3.13. Odluka o povlačenju predstavnika SR BiH....................................151
3.14. Referendum (plebiscit) hrvatskog i bošnjačkog naroda....................................152

V MEĐUNARODNA ARBITRAŽA DRŽAVNOG PITANJA JUGOSLAVIJE I BIH................154
1. Međunarodna rješenja državnog pitanja Jugoslavije....................................154
1.1. Međunarodna konferencija za Jugoslaviju....................................154
1.2. Deklaracija Savjeta ministara Evropske zajednice....................................156
1.3. Badinterova komisija....................................157
2. Međunarodna rješenja državnog pitanja Bosne i Hercegovine....................................160
2.1. Kutiljerov plan....................................162
2.2. Vens–Ovenov plan....................................167
2.3. Oven–Stoltenbergov plan....................................170
2.4. Vašingtonski sporazum....................................173
2.5. Plan Kontakt grupe....................................177
2.6. Ženevski i Njujorški sporazum....................................179

VI SUŠTINA I FORMA DEJTONSKOG SPORAZUMA....................................181
1. Osnovni aspekti i principi....................................181
2. Državno uređenje Bosne i Hercegovine....................................205
2.1. Sastav BiH....................................205
2.1.1. Republika Srpska....................................205
2.1.2. Federacija Bosne i Hercegovine....................................213
2.1.3. Distrikt Brčko....................................215
2.2. Odnos nadležnosti između institucija entiteta i institucija na nivou BiH......219
2.2.1. Osnovni aspekti....................................219
2.2.2. Ustavna podjela nadležnosti....................................222
2.2.3. Osnove prenosa nadležnosti....................................225
2.2.4. Sadržaji prenosa nadležnosti....................................232
2.2.5. Povrat prenesenih nadležnosti....................................239

2.3. Subjekti (Strane) Dejtonskog sporazuma....241
2.4. Organizacija vlasti u Bosni i Hercegovini....244
2.4.1. Ustavotvorna vlast....245
2.4.2. Zakonodavna vlast....254
2.4.3. Izvršna/upravna vlast....275
2.4.4. Sudska vlast....286
2.5. Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine....292
3. Ciljevi (duh) Dejtonskog sporazuma....298
4. Uloga međunarodne zajendice u BiH....301

VII ELEMENTI KONSOCIJATIVNE DEMOKRATIJE U BiH....308
1.Osnovni aspekti....308
2. Partiokratija i partijska država kao prepreka reformi....327
2.1. Osnovni elementi partiokratije....327
2.1.1. Ekonomska moć....328
2.1.2. Inverzija nacionalnih interesa....328
2.1.3. Izmještanje moći....329
2.1.4. Svojstvo konstitutivnog subjekta....331
2.2. Elementi demokratičnosti političkih partija....341
2.2.1. Stranka demokratskih promjena BiH-SDP....342
2.2.2. Stranka demokratske akcije-SDA....346
2.2.3. Srpska demokratska stranka-SDS....349
2.2.4. Hrvatska demokratska zajednica-HDZ....354
2.2.5.Savez nezavisnih socijaldemokrata-SNSD....357
2.2.6. Partija demokratskog progresa-PDP....361
3. Pozicija elektronskih medija....366
3.1. Nastanak javnih medija u Bosni i Hercegovini....366
3.2. Pravni okvir javnih elektronskih medija....368
3.3. Kriterijumi javnog servisa u medijima....371
4. Ustavna nadogradnja u BiH....375
4.1. Osnovne protivrječnsoti ustavnih promjena....375
4.1.1. Nesaglasnost konstitutivnih subjekata....375
4.1.2. Protivrječnost funkcije i organizacije vlasti....376
4.2. Ustavna nadogradnja u BiH u narednom periodu....378

VIII RASPAKIVANJE DEJTONSKOG SPORAZUMA....390
1. Treći (hrvatski) entitet....390
2. Izdvajanje Republike Srpske iz BiH....395
3. Unitarizacija BiH i ukidanje Republike Srpske....406

ZAKLJUČCI....408

LITERATURA....419



POLITIČKA AKADEMIJA

I

OSNOVNI ASPEKTI NACIONALNIH IDENTITETA U BOSNI I HERCEGOVINI

U ovom dijelu bavili smo se pitanjima srpskog, hrvatskog i bošnjačkog nacionalnog pokreta u XIX vijeku, oblicima etatističke nacije na prostoru BiH i odnosu etničkog i građanskog sadržaja u identitetu nacija u Bosni i Hercegovini.

Teorijsko i političko sporenje o nacionalnim identitetima u Bosni i Hercegovine prati nacionalne podjele i odvija se u kontekstu odnosa etničkog i građanskog sadržaja u nacionalnim identitetima. Nastajanje nacija u Bosni i Hercegovini posmatrali smo kroz dva osnovna oblika: *prirodni oblik nastanka nacija, kada one kroz istorijski društveni proces izrastaju iz naroda, kao politička zajednica, i neprirodni, kada se identitet nacije nameće državnom prisilom.* Nastanak nacije prirodnim društvenim procesom ne određuje unaprijed njen oblik, koji zavisi od konkretnih uslova tog procesa. Nacije kao političke zajednice, u etničkom ili građanskom obliku, nisu same po sebi pozitivne ili negativne kategorije, jer njihova uloga u društvu i državi zavisi od njihovog unutrašnjeg demokratskog karaktera i legitimiteta koji sadrže. Na primjer, ako građanska nacija principom „jedan čovjek jedan glas" vrši majorizaciju manjinskih etničkih grupa, ona nije demokratska, iako ima formalni demokratsko-građanski naziv. S druge strane, ako etnička nacija ima konfliktne odnose sa drugim etničkim nacijama, i ne može da izgradi *krovnu* zajedničku vrijednost, takva nacija nije demokratska, iako se poziva na legitimitet etnosa. Demokratski nacionalni identitet nastaje kao demokratija unutar nacije, a zatim se transformiše u demokratske odnose sa drugim nacijama, i obrnuto, ako nema demokratije unutar nacije, tada nema demokratije ni između nacija. Građanski i etnički sadržaji predstavljaju prirodna svojstva nacionalnih identiteta u Bosni i Hercegovini, i oni ne protivrječe jedan drugom, ukoliko nacije funkcionišu kao demokratske kategorije unutar svog nacionalnog bića.

Drugi oblik, neprirodni ili nametnuti, podrazumijeva da neki subjekt, s pozicije državne vlasti, nameće nacionalne vrijednosti i identitet prema modelu koji mu odgovara, ne prihvatajući izvorne (prirodne) nacionalne identitete. Nametnuta nacija može da traje relativno dugo, sve dok traje moć državne prisile, a čim ta moć prestane, nestaju i sadržaji nametnute nacije. Trajanje nametnutog jugoslovenstva šezdeset godina i njegova propast za samo jednu godinu, dokazuju privremeni karakter nametnutih nacionalnih vrijednosti i identiteta.

1. Osnove i profil nastanka nacionalnih pokreta u Bosni i Hercegovini u XIX vijeku[1]

Nacionalni pokreti kod sve tri etničke zajednice u Bosni i Hercegovini nastajali su na osnovi etniciteta u realnim društveno-istorijskim okolnostima od sredine XIX do početka XX vijeka. U Bosni nije nastajao jedan nacionalni pokret, nego tri, gdje su nacionalni identiteti katolika, muslimana i pravoslavaca bili različiti, pa nije bilo osnove za stvaranje zajedničke nacionalne vrijednosti koja bi nadilazila vjersko-nacionalne razlike. Brojna i verifikovana naučna literatura, iz različitih izvora i perioda, pruža objektivnu i cjelovitu sliku o elementima nacionalnih identiteta iz XIX vijeka, koji imaju kontinuitet i uticaj i danas, u XXI vijeku. Istorijske činjenice su nam bitne u mjeri koliko one imaju značaj u današnjim realnim okolnostima, jer je specifičnost Bosne i Hercegovine i u tome što se u njenom političkom sistemu prepliću prošlost, sadašnjost i budućnost i što određeni elementi prožimaju sve tri vremenske dimenzije.

1.1. Muslimanski nacionalni pokret

Sredinom devetnaestog vijeka muslimanski stanovnici Bosne imali su svoju nacionalnu državu Tursku, u širem, i Bosnu, u užem smislu riječi. Borba muslimanskih veleposjednika za autonomiju imala je za cilj zadobijanje prava begova da sami vrše državnu vlast, jer nisu prihvatali da im centralna turska vlast postavlja vezire kao najviše predstavnike državne vlasti u Bosni. Borba za autonomno vršenje državne turske vlasti predstavljala je jednu determinantu ovog pokreta. Druga determinanta ticala se državnog statusa Bosne nakon odluka Berlinskog kongresa 1878. Godine, po kojima je ova turska pokrajina data pod upravu Austrougarske. U okolnostima borbe za autonomiju i borbe za opstanak Bosne u sastavu Turske, muslimanski predstavnici su 27. jula 1878. godine u Sarajevu formirali *Narodni odbor,* kao oblik svoje narodne vlade, koji je organizovao oružani otpor austrougarskoj okupaciji. Narodni odbor je, osim oružanog otpora okupaciji, imao i dugoročniji cilj u vezi s organizacijom i vršenjem državne vlasti, na način da u osamostaljenoj ili autonomnoj Bosni formira svoju originernu vlast i izgradi pravni poredak u skladu sa konzervativnim interesima bosanskog begovata.[2] Radikalno i potpuno odvajanje Bosne od Turske nije bio cilj begovata niti *Narodnog odbora*. Cilj je bio očuvanje

[1] Osnovni podaci su korišteni iz djela autora: Mustafa Imamović, Milorad Ekmečić, Vaso Čubrilović, Ferdo Čulinović, Ante Malbaša, Ferdo Šišić, Omer Ibrahimagić.

[2] „Sve ukazuje da su bosansko-hercegovački begovi namjeravali: 1. otcijepiti BiH od Turske i formirati državno autonomno područje, 2. preuzeti vlast u BiH i 3. urediti pravni poredak i upravu prema svojim klasnim interesima" Ferdo Čulinović, nav. djelo, 307. str.

interesa turske države na području Bosne koje bi, prema mišljenju begovata, najbolje branili predstavnici domaćih Bošnjaka.[3] Ovdje dolazimo do pitanja autonomije i odnosa centralne turske vlasti prema ovom problemu. Turska je dala državnu autonomiju Srbiji (turski Ustav 1836. godine i Hatišerif za Knjaza Miloša), iako je Srbija bila pobunjeničko područje, koje je nastojalo da se odvoji od Turske. S druge strane, Turska nije dala autonomiju Bosni, iako je ova pokrajina bila odana turskoj carevini. Odlukama Berlinskog kongresa iz 1878. godine, Austrougarska je dobila pravo da okupira Bosnu i Hercegovinu i uspostavi svoju upravu, što je radikalno izmijenilo ukupnu situaciju u ovoj turskoj pokrajini. Srbi su se držali uglavnom *po strani,* Hrvati su imali pozitivan stav prema Autrougarskoj okupaciji, a Muslimani nisu prihvatali okupaciju. Muslimani, kao povlašten državotvorni narod, nisu prihvatali odluke Berlinskog kongresa iz 1878. Godine, i pružili su oružani otpor austrougarskoj okupaciji, što je imalo za posljedicu surove represalije okupacione vlasti prema muslimanskim braniocima.[4] Muslimani su okupacijom došli u težak politički položaj, jer su protivno svojoj volji, i u mjeri koju nisu željeli, izjednačeni sa hrišćanima, sa „rajom", uz opšti strah da će se kmetovima dodijeliti begovska zemlja. Nagla i radikalna izmjena društveno-političkih i državnih odnosa proizvela je kod muslimana u cjelini osjećanje da više nikad u Bosni neće biti gospodari, i tako počinje proces njihovog masovnog iseljavanja u Tursku.[5] Proces slamanja državotvornog elementa muslimana, koji je Monarhija započela okupacijom, izrazio se kao negativni faktor po njene vitalne interese. Došlo je do brojnog iseljavanja muslimanskog stanovništva u Tursku, čime se mijenjala demografska struktura u Bosni, i postojala je realna mogućnost da pravoslavni hrišćani postanu većina, što nije bilo u skladu sa imperijalnim interesima Austrougarske.[6] Da bi neutralisala negativne efekte iseljavanja muslimanskog stanovništva, Monarhija je započela proces njihovog pridobijanja za svoje državne interese. Najvažnije socijalno, ekonomsko, pa i političko pitanje bila je agrarna reforma, koju je

---

[3] Muhamed Hadžijahić: *Nastanak i razvoj nacionalnih pokreta u BiH*, Svjetlost, Sarajevo, 1974. godine.

[4] *Prijeki sud,* koji je u Doboju uspostavio komandant austrougarskih okupacionih trupa general Filipović, osudio je nekoliko istaknutih muslimana na smrt 1878. godine, a *Prijeki sud* je uspostavljen i u Sarajevu. Prijeki sudovi su bili prvi organi vlasti u Bosni koje je Austrougarska uspostavila. Takođe, poznati su i primjeri nasilnog pokrštavanja muslimanskog stanovništva, što je ugrožavalo identitet muslimanskog naroda, i kao faktor uticalo na njihovo iseljavanje u Tursku. Izvor: Mustafa Imamović, *Državno-pravni razvitak BiH,* str. 16–17. i 72–75.

[5] Iselilo se oko 150 000, Izvor: Mustafa Imamović, *Pravni i politički razvitak BiH, 1878-1914,* „Svjetlost", Sarajevo, 1976. godine.

[6] Nakon izvršenog prvog popisa stanovništva, 1879. godine, muslimana je bilo 448 hiljada (38%), pravoslavnih 496 hiljada (43%), katolika 209 hiljada (18%) i 1% ostalih. Ante Malbaša *„Hrvatski i Srpski nacionalni problem u BiH u vrijeme Benjamina Kalaja, prvi dio 1882-1892,* str. 62. i 17.

još Turska *Saferskom naredbom* iz 1859. godine počela rješavati, ali bez značajnijih rezultata zbog konzervativizma muslimanskog begovskog sloja. S obzirom na to da je uspostavljanje ugovornog odnosa kmeta i bega i reforma veleposjedničkog statusa bila protivna interesima begova, Monarhija je odustala od primjene ovog reformskog zakona, upravo radi pridobijanja begovata za svoje imperijalne interese. Nastala je protivrječnost u kojoj je Austrougarska sprečavala primjenu društvenih reformi, koje je Turska ranije namjeravala provesti. Postoje podaci koji dokazuju koliko je agrarno pitanje bilo bitno u funkcionisanju društva i države.[7] Imperijalni interesi Monarhije uslovili su da veleposjednički muslimanski sloj formalno postane državotvoran, što je kod bosanskih begova naišlo na odobravanje i pozitivniji odnos prema novoj državi.[8] Monarhija je počela postavljati predstavnike muslimanskih veleposjednika na mjesta opštinskih načelnika i davala je uputstva da se organi vlasti predusretljivo ponašaju prema muslimanima. Zemaljsko vakufsko povjereništvo, uz pomoć države, ostvarilo je dobre rezultate u vakufskom pitanju, ali je predsjednika tog povjereništva imenovao car. U regulisanju vakufskog pitanja bila je primjetna konstanta austrougarske uprave, koja je važila u svim pitanjima i kod svih etničkih grupa. Ta konstanta je značila da država treba imati potpunu kontrolu nad svim pitanjima i procesima i da daruje prava narodu (princip podarenih prava). Jedan dio muslimana, uprkos rezultatu vakufskog pitanja i pomoći države, nije mogao prihvatiti totalitarizam i tutorstvo Monarhije nad vjerskim pitanjima, jer iz vjere je proizilazila suština njihovog nacionalnog identiteta i svakodnevnog načina života. Muslimani su bili zahvalni Monarhiji, ali su tražili autonomiju da bi pitanja vjere, obrazovanja i tradicije samostalno regulisali, bez kontrole državnih organa i činovnika. Zbog toga su bili logični događaji u kojima su muslimani došli u sukob sa austrougarskom državom, upravo po pitanju autonomije, kao što su i ranije bili u sukobu sa turskom državom. Monarhija je uviđala da je vjera suština identiteta sve tri etničke grupe, i od početka okupacije i uprave nad Bosnom nastojala je da vjerske institucije stavi pod svoju kontrolu, te na taj način usmjeri procese unutar etničkih zajednica u skladu sa svojim državnim interesima. S tim ciljem je 1882. godine osnovano posebno *Islamsko starješinstvo za Bosnu i Hercegovinu,* čime je Monarhija nastojala da umanji uticaj Turske.

[7] Nakon okupacije bilo je 85 000 hrišćanskih domaćinstava (60 000 pravoslavnih i 25 000 katoličkih) i oni su bili u kmetskom odnosu prema 7 000 muslimanskih veleposjednika (begova). Pored njih je bilo još 77 000 slobodnih seljaka koji nisu bili u kmetskom odnosu, uglavnom su bili muslimanske vjere. Izvor: Ante Malbaša, nav. djelo, str.74.

[8] Sarajevski gradonačelnik Mehmed-beg Kapetanović Ljubušak pisaće u tom duhu „...samo onaj narod ima jaki temelj i stalnu podlogu materijalnom i moralnom životu koji ima jakih i rodoljubivih veleposjednika, koji su svakoj zemlji tim vrijedniji čim dalje u povijestničke vijekove dopiru tvrdo čuvajući starinu...a to je danas samo jedini muhamedanski element u Bosni."

Osnivanjem Islamskog starješinstva, Austrougarska je izigrala odredbe međunarodnog ugovora (Carigradska konvencija iz 1878. godine), koji su zaključile Austrougarska i Turska, prema kojem su muslimani iz Bosne imali prava da nesmetano komuniciraju sa svojim vjerskim starješinama u Istanbulu. Nakon ustanovljenja Islamskog starješinstva, Monarhija je pristupila uređenju *vakufskog* pitanja, koje je zbog značaja tradicije i imovine, za muslimane bilo veoma važno. Povjereništvo koje je upravljalo vakufskom imovinom bilo je pod kontrolom države, jer je predsjednika imenovao car iz Beča. Predstavnici muslimanskog pokreta su tražili da se ovakva procedura nametanja povjerenika i državnog uplitanja u vakufsko pitanje ukine, i da muslimani autonomno biraju svoje vakufske organe. Nezadovoljstvo *vakufskim pitanjem* i utemeljena sklonost za autonomnom vlašću, uticali su da muslimani počnu borbu za vakufsku i kulturnu autonomiju.

Početkom maja 1899. godine, u Mostaru je počela borba muslimana za vakufsku i vjersku autonomiju, koja je zahvatila i druga područja Bosne, jer su intelektualni i vjerski krugovi muslimana sticali sve veći uticaj i ulogu u odnosu na raniji neprikosnoveni položaj begovata.[9] Predstavnici srpske borbe za autonomiju nastojali su da se, zajedno s muslimanima, izbore za vjersku i prosvjetnu autonomiju. Koliko su te namjere bile ozbiljne, potvrđuju nastojanja zagovornika autonomije da za svoje ideje pridobiju i naklonost Carigrada i da se iskoriste pogodne međunarodne prilike.[10] U političkom smislu, srpski nacionalni pokret je nastojao da muslimane pridobije za ideju ujedinjenja sa Srbijom, ali u tome nije bilo značajnijeg uspjeha zbog negativnog odnosa vladajućeg islamskog sloja prema Srbiji kao samostalnoj kneževini. Austrougarska je nastojala da onemogući bilo kakvo zajedničko djelovanje Srba i muslimana, i da srpski i muslimanski pokret što više međusobno suprotstavi na vjersko-nacionalnoj osnovi, koristeći neriješeno agrarno pitanje.[11] Monarhija je, s jedne strane, nastojala da pridobije vladajući islamski sloj, begovat, za svoje državne interese, ali je, s druge strane, sistematski nastojala da muslimane, kao etničku zajednicu, drži pod kontrolom kao podanike, i da im podaruje prava prema svojim interesima. Uprkos nastojanju države da kontroliše glavne procese nacionalnog

---

[9] Osnivanje kulturnih društava „Gajret”, lista „Behar” 1903. godine, osnivanje islamske štamparije, *Muslimanskog kluba* 1906. godine, Muslimansko akademsko društvo „Zvijezda” u Beču, osnivanje muslimanskih čitaonica (prva je bila u Sarajevu 1870. godine), osnivanje lista „Bošnjak” itd. Pokret za vakufsko-prosvjetnu autonomiju u Mostaru 1899. Izvor: Muhamed Hadžijahić, nav. djelo, str. 117–120.

[10] Godine 1899. održavala se u Hagu konvencija velikih sila o razoružanju. Činjenica da je Bosna, po Carigradskoj konvenciji (međunarodni ugovor između Turske i Austrougarske), još bila pod formalnim suverenitetom sultana, budila je nadu da će Bosna dobiti podršku iz Istanbula. Istaknuti srpski narodni predstavnik Jeftanović je izjavio da pristaje da guverner Bosne bude neki vezir turske vjere. Izvor: Mustafa Imamović, nav. djelo, str. 93–94.

[11] Muhamed Hadžijahić nav. djelo, str. 160–165.

pokreta, muslimani su istrajali u borbi za očuvanje nacionalnog identiteta i za autonomiju vakufskog pitanja. Muslimanski nacionalni pokret obilježavalo je nekoliko elemenata.

Radikalna promjena državnog statusa Bosne nakon Berlinskog kongresa 1878. godine dovela je do gubljenja dominantnog položaja muslimana u državnoj vlasti i ekonomskoj sferi, što su oni doživljavali kao ugrožavanje svojih nacionalnih interesa. Iako je Austrougarska u drugoj fazi svoje vlasti nastojala da pridobije muslimane, i da ih učini državotvornim elementom, odustajući čak i od agrarnih reformi koje je ranije zagovarala, muslimani nisu u potpunosti mogli prihvatiti novu hrišćansku državu kao adekvatnu zamjenu za bivšu islamsku.

Opredijeljenost za autonomiju bila je trajna karakteristika muslimana, koju su iskazivali i prema Turskoj i prema Autrougarskoj, i nisu prihvatali stranu državnu kontrolu nad svojim nacionalnim poslovima, bez obzira o kakvoj se državnoj vlasti radilo. Na ovoj osnovi, oni su došli u sukob sa novom državom na isti način kao što su ranije bili u sukobu sa Turskom. Vjera i tradicija bili su suština nacionalnog identiteta i osnova nastanka muslimanske etničke nacije, kao temelja na osnovu kojeg se vrednovalo društvo, država i određivao karakter odnosa prema drugim nacijama. Muslimani su, kroz vladajući begovski sloj, učestvovali u državnoj vlasti, makar i formalno, ali su istovremeno, kao nacija, vodili borbu protiv te vlasti, radi postizanja autonomije u vjerskim i drugim nacionalnim poslovima. Početkom dvadestog vijeka, 1905. godine, odlukom cara u Beču, muslimani su se izborili za priznavanje kulturne autonomije. Protivrječnosti između vjerskih identiteta nacionalnih pokreta i različit odnos prema prošloj i novonastaloj državi, Monarhija je koristila radi produbljivanja međunacionalnih sukoba, da ne bi došlo do stvaranja jednog bosansko-hercegovačkog državotvornog pokreta. Monarhija je, posebno, bila podozriva prema saradnji srpskog i muslimanskog nacionalnog pokreta, iz, najmanje, tri razloga: a) saradnja Srba i muslimana jačala je ulogu Srbije i njenih aspiracija prema Bosni, b) ova saradnja jačala je položaj turske države, koja je imala formalnu suverenost sve do 1908. godine; c) saradnja srpskog i muslimanskog pokreta jačala je njihov konstitutivni subjektivitet u funkcionisanju države u Bosni i Hercegovini. Muslimanski nacionalni pokret postao je osnova nastanka političkih partija muslimanskog naroda, koje su predstavljale oblik ostvarivanja nacionalnih interesa na etničkoj osnovi.

Muslimanska narodna organizacija, MNO, osnovana u Slavonskom Brodu 1906. godine, nastala je kao objedinjeni politički izraz borbe muslimana za vjersku i kulturnu autonomiju naspram Monarhije i kao konzervativni izraz naspram reformi turske vlasti. U osnivačkom programu partija je isticala svoju nacionalnu orijentisanost na Tursku i protivljenje reformama u oblasti agrarnog pitanja. Partija je izdavala list „Musavat" (jednakost) kao zvanični organ stranke. U pogledu državnog

statusa Bosne i Hercegovine, MNO je smatrala da je Bosna integralni dio turske carevine, a da njome privremeno upravlja Austrougarska, po međunarodnom punomoćju. U okviru Muslimanske narodne organizacije izabran je i *Egzekutivni odbor* kao njen izvršni organ sa sjedištem u Budimpešti. Godinu dana nakon osnivanja, održani su stranački izbori na kojima je učestvovalo oko 130 000 punoljetnih muslimana, a birali su 100 delegata. Na novoj skupštini *Egzekutivni odbor* dobio je mandat da u svim pitanjima zastupa muslimanski narod iz Bosne i Hercegovine. *Muslimanska narodna organizacija* utemeljena je na programskoj osnovi, koja je uključivala: *održavanje dobrih odnosa sa Turskom, kao sinonimom islamskog svijeta; oslanjanje na vjeru, kao suštinu nacionalnog identiteta; oslanjanje na podršku širokih narodnih masa i zadržavanje autonomnog položaja u svim oblicima državne vlasti.* U muslimanskom nacionalnom pokretu egzistirala je i *Muslimanska napredna stranka,* čiji su predstavnici zagovarali saradnju s Austrougarskom i s hrvatskim građanstvom, jer su smatrali da je hrvatska politika manje opasna od srpske. Takođe, u svom programu su zagovarali razvoj nauke, prosvjete, ekonomije i kulture uopšte. Na ovoj političkoj osnovi okupljali su se muslimanski predstavnici tzv. realističke i pragmatične politike. Ova stranka, u savremenom značenju, bila bi reformska politička organizacija, koja se zasniva na elementima: *saradnja sa evropskim državama, izgradnja kapitalističkih odnosa, razvijanje novih kulturnih identiteta, koji sadrže, istovremeno, tradiciju i nove evropske vrijednosti i usmjerenost prema Hrvatskoj kao prihvatljivijoj opciji, u odnosu na Srbiju.* U organizaciji i djelovanju političkih partija uočavala su se dva pristupa: tradicionalno-narodni i evropsko-reformski.

Osnivanje *Stranke demokratske akcije*, 26. maja 1990. godine, potvrdilo je kontinuitet muslimanskog nacionalnog pokreta na etničkoj osnovi. Ova stranka nije u nazivu imala etnički predznak, zbog odluka tadašnje Skupštine BiH o zabrani političkog organizovanja na nacionalnoj osnovi. Osnovni programski principi iz 1990. godine – *nezavisna, samostalna i suverena Bosna i Hercegovina,* nisu se suštinski razlikovali od principa iz 1906. godine. Nakon Stranke demokratske akcije, osnovana je *Muslimanska bošnjačka stranka,* koja je bila fokusirana na bošnjaštvo kao nacionalni identitet muslimana u Bosni i Hercegovini. U cjelini, etnička osnova nacije kod muslimanskog naroda krajem dvadesetog vijeka bila je suštinski ista kao i početkom ovog vijeka, što ukazuje na dva bitna obilježja: 1. državotvornost muslimanske nacije ostvarivala se u protivrječnim procesima skoro stotinu godina (1870–1970) i 2. etnička osnova nacije bila je i ostala temelj nacionalnog identiteta, koji je odolio društveno-istorijskim promjenama. Muslimani (kasnije Bošnjaci), od početka konstituisanja nacionalnih pokreta, imali su definisan politički stav da Bosna treba imati državnu autonomiju ili biti samostalna država, kao i da se njen teritorijalni integritet i cjelovitost ne može nikada, i ni pod

kojim uslovima, dovoditi u pitanje. Navedeni stav nije se mijenjao u posljednjih stotinu godina, i danas ostaje kao osnova političkog organizovanja i djelovanja Bošnjaka u Bosni i Hercegovini. Za razliku od pitanja državnog statusa Bosne, muslimani (Bošnjaci) su nedovoljno pažnje posvećivali njenom unutrašnjem ustrojstvu na osnovi državnosti tri etničke nacije. Teza da *„u Bosni žive Bošnjaci (pravoslavne, katoličke i muslimanske vjere)"*, već odavno je prevaziđena u praksi, jer su još u devetnaestom vijeku pravoslavci postali Srbi, a katolici Hrvati. Bošnjaci imaju jasnu političku osnovu u vezi s integritetom i opstankom države, ali još uvijek nemaju jasnu osnovu u pogledu unutrašnjeg uređenja države i položaja državotvornih nacija. S jedne strane preovladava, i u nauci, i političkoj praksi, koncept građanske nacije u Bosni, a s druge strane, realnost sadrži državotvornost tri etničke nacije. Specifičnost muslimanskog nacionalnog pokreta (danas bošnjačkog) je pluralizam nacionalnih subjekata, jer nijedna politička partija nema većinsku podršku bošnjačke nacije, nego više njih nastoji da stekne legitimitet nacionalnog pokreta.

1.2. Srpski nacionalni pokret

Postojanje Kneževine Srbije i ustanci Srba u Bosni, u drugoj polovini devetnaestog vijeka, bili su osnova nastanka srpskog nacionalnog pokreta. Ovaj pokret nastajao je na socijalnoj i vjerskoj osnovi već u prvoj polovini devetnaestog vijeka, pod snažnim uticajem *Prvog i Drugog srpskog ustanka* i izgradnjom državnosti Srbije. Socijalna i nacionalna osnova srpskog pokreta objedinjene su u jednu – državno ujedinjenje sa Srbijom.[12] Politički cilj Srba iz Bosne, da se ujedine sa Srbijom, nije bio ograničen samo nacionalnim, nego i državnim ujedinjenjem. Ujedinjenje Srba sa Srbijom je, istovremeno, značilo i ujedinjenje Bosne sa Srbijom. Srpski nacionalni pokret polazio je od osnove da je „Bosna naša", jer su pravoslavci činili relativnu većinu. Kao ilustracija ovakvog samoopredjeljenja srpskog naroda može da nam posluži Memorandum Nikole Pišteljića, trgovca iz Banje Luke, koji kaže da je *„srpska misao u Bosni i Hercegovini i danas predstavnik onih težnji koje se slivaju u nadu i vjeru u ujedinjenje sviju Srba u jednu slobodnu, samostalnu, teritorijalnu i samoupravnu cjelinu"*.[13] Ovakvo opredjeljenje Srba bilo je direktno suprotstavljeno imperijalnom austrougarskom interesu o prodoru na Istok i porobljavanju Srbije, i bilo je suprotno interesima muslimanskog i

---

[12] Proglas ustanika iz 1876. godine o pripajanju Srbiji *„...da se domovina naša Bosna prisajedinjuje Kneževini Srbiji..."*, Vaso Čubrilović, *Bosanski ustanak,* Srpska kraljevska akademija, Beograd, 1930. godine, str. 209. Ovaj Proglas je podnesen Berlinskom kongresu 1878. godine.

[13] Vladimir Ćorović, Politički memoari Nikole Pišteljića, dnevnik, „Pravda", 1936. godine.

hrvatskog nacionalnog pokreta, koji su bili protiv pripajanja Bosne Srbiji. Monarhija je činila napore da spriječi jačanje veza Srbije i Srba u Bosni i Hercegovini.[14] Suprotstavljenost Srba i austrougarske države u Bosni bila je izražena i prije Berlinskog kongresa, kroz ustanke i druge oblike javnog i tajnog djelovanja.[15]

Posebno su događaji oko crkvene i prosvjetne autonomije bili predmet suprotstavljenosti i sukoba Srba i Monarhije. Monarhija je Konvencijom s carigradskim patrijarhom 1880. godine uspostavila kontrolu nad pravoslavnom crkvom u Bosni. Njena krajnja namjera bila je da bosansko-hercegovačke pravoslavne crkve pripoji *Karlovačkoj patrijaršiji,* i tako uspostavi državnu kontrolu nad srpskim nacionalnim pokretom u Bosni.[16] Austrougarska vlast je počela na razne načine da ometa rad *Niže srpske gimnazije* u Sarajevu, a Srbima je posebno smetalo to što je državna vlast htjela da bira profesore i zabranjuje „prečanima" (profesorima iz Srbije) da drže nastavu. Nizom represivnih postupaka (*pretresanje učitelja, njihovo protjerivanje, zabrana štampe iz Srbije, zabrana udžbenika, oduzimanje svesaka sa slikama svetaca itd.)* državne vlasti su nastojale da onemoguće uticaj Srbije na Srbe u Bosni. Iako je djelovanje državnih vlasti bilo negativno prema srpskom nacionalnom pokretu, pokret je djelovao izvan okvira te vlasti, uz istrajan napor da postigne legitimne nacionalne ciljeve. Četrnaest crkveno-školskih srpskih opština je 5. decembra 1896. podnijelo caru u Beču *Memorandum*, radi zaštite svojih crkvenih i prosvjetnih prava. Osnovni zahtjev bio je da se vrate ona prava koja su Srbi imali u doba turske vladavine *(slobodna upotreba srpskog imena, ćirilično pismo u crkvi, školi i izvan njih, sloboda držanja crkveno-školskih skupština bez odobrenja vlasti, slobodan izbor sveštenika i učitelja, otvaranje čitaonica, kulturnih društava, učešće naroda u izboru mitropolita itd.).* Uredbom cara iz 1905. godine ostvareni su navedeni ciljevi, čime je država priznala crkveno-prosvjetnu autonomiju etničkih zajednica u Bosni i Hercegovini. Zajednička borba Srba i muslimana za kulturnu autonomiju približavala je ova dva nacionalna pokreta i u drugim političkim pitanjima. *Muslimanska narodna organizacija i Srpska narodna organizacija* su 11. oktobra 1908. godine u Budimpešti izdale zajednički proglas sa zahtjevom da se narodima u Bosni

---

[14] Tako je došlo do tajne Konvencije između Austrougarske i kralja Milana 1881. godine, po kojoj se zvanična Srbija obavezuje da neće pomagati Srbe u Bosni. Ante Malbaša, nav. djelo str. 52.

[15] Djelovanje agenata iz Srbije, jačanje tajnih organizacija, ilegalna propaganda među pravoslavnim stanovništvom i oslanjanje na Kneževinu Srbiju. Izvor: Ante Malbaša, nav. djelo str. 42–44.

[16] Sarajevski arhimandrit Savo Kosanović se intenzivno odupirao pomenutoj namjeri. Ante Malbaša, nav. djelo str. 42–47.

omogući da odlučuju o svojoj sudbini, i da im se da autonomija, jer, ako se priznaje pravo „velikim”, treba to isto pravo dati i „malim” narodima.[17]

Međusobna saradnja dvije autohtone etničke zajednice aktuelizovala je pitanje državnog statusa Bosne i Hercegovine, koje je Monarhija razriješila jednostranim aktom, aneksijom 1908. godine. U odnosu prema nacionalnim pokretima Monarhija je polazila od dva principa: *podsticanje međuetničkih sukoba i pridobijanje nacionalnih pokreta u svrhu svojih državnih interesa*. Određeni krugovi u Monarhiji smatrali su da, osim Hrvata i muslimana, treba i Srbe pridobiti za državne interese, ali to nije bilo prihvaćeno, ni kod Srba ni kod državnog vrha Austrougarske.[18] Negativan odnos Srba prema Austrougarskoj karakteriše i činjenica da je sve do 1908. godine *„srpska propaganda stalno naglašavala da je carigradski Sultan još uvijek legitimni suveren nad ovim pokrajinama, i da je austrougarska okupacija samo privremena”.*[19] Srpski nacionalni pokret suočavao se s protivrječnošću austrougarske uprave, jer je ona, u elementima nacionalnog identiteta, pružala manje nego Turska. Srpski nacionalni pokret karakterističan je u nekoliko aspekata.

Pokret je bio fokusiran na državno pitanje Bosne i njeno ujedinjenje sa Srbijom, i pridobijanje muslimanskog naroda na toj osnovi. Srpski narod bio je opredijeljen za jačanje državnosti Bosne i Hercegovine, ali samo u kontekstu njenog ujedinjenja sa Srbijom, jer je Kneževina Srbija doživljavana kao matična nacionalna država. Nedostatak ovakve političke osnove je u tome što srpski pokret svoju državotvornost nije razmatrao u okviru posebne države Bosne, nego kao državnost Bosne, ali u okviru Srbije. Politička platforma ujedinjenja Bosne sa Srbijom (ili prisajedinjenja Bosne Srbiji) sužavala je politički kapacitet srpskog nacionalnog pokreta, jer su protiv navedenih težnji bili i hrvatski i muslimanski nacionalni pokreti.

Agrarna reforma, kao jedno od glavnih ekonomskih, socijalnih i statusnih pitanja za hrišćane, bila je problem odnosa srpskog pokreta prema muslimanskom, jer je srpski pokret bio za rušenje starog sistema vlasničkih odnosa, dok je muslimanski begovski sloj bio za zadržavanje starog sistema, kmetstva što je produbljivalo suprotstavljenost ova dva nacionalna pokreta. Negativan odnos Srba prema Turskoj takođe je bio faktor suprotstavljenosti srpskog i muslimanskog nacionalnog pokreta, a

[17] Ferdo Šišić, *Kako je došlo do okupacije, a onda ankesije BiH (1878-1908)*. „Matica Hrvatska“ 1938. godine, str. 80–91.

[18] Načelnik Glavnog štaba Austrougarske Konrad fon Hotzendorf je 1907. godine tražio od cara da se cjelokupna vlast u Bosni i Hercegovini stavi pod vojnu kontrolu. *„To treba učiniti zato, jer je zemlja puna srpskih veleizdajnika, s kojima treba bezobzirno postupati, a okupiti i podupirati lojalne katolike i muslimane. Dalje treba strogo cenzurisati srpsku štampu, a pomagati lojalnu katoličku i muslimansku, a tako i društva, činovnike, trgovce, poduzetnike* itd.” Izvor: Ferdo Šišić, nav. djelo.

[19] Ante Malbaša, nav. djelo str. 56.

negativan odnos srpskog pokreta prema državnoj hegemoniji Austrougarske je, istovremeno, približavao srpski i muslimanski nacionalni pokret u zajedničkoj borbi za nacionalni identitet, kroz vakufsku i crkveno-prosvjetnu autonomiju. Srpski nacionalni pokret nastajao je izvan države, i Turske, i Austrougarske, i njima suprotstavljen na etničkoj osnovi, gdje su vjera i prosvjeta činile suštinski nacionalni sadržaj. Pravoslavna crkva je predstavljala simbol vjerskog, kulturnog i nacionalnog identiteta, i tako je borba za crkvenu i prosvjetnu autonomiju bila nedjeljiv proces. Pokret je bio suprotstavljen državnoj vlasti Austrougarske, jer su interesi srpskog pokreta i Monarhije bili isključivi. Monarhija je željela svoje imperijalne težnje proširiti na BiH, Srbiju, čak i na Sandžak i Kosmet, a Srbi su htjeli ujediniti BiH sa Srbijom. Srbi su u Monarhiji vidjeli neprijateljsku državu koja im pruža manje prava u odnosu na Tursku, a Monarhija je u Srbima vidjela prepreku za ostvarivanje svojih imperijalnih interesa.

Na etničkoj osnovi, i u okviru srpskog nacionalnog pokreta, nastale su srpske političke partije i organizacije.

Srpska narodna organizacija je osnovana u Sarajevu 1907. godine, na Mitrovdan, a nešto ranije, 1902. godine, osnovana je „Prosvjeta", kao institucija kulturnog identiteta srpskog naroda u Bosni. Prije osnivanja *Srpske narodne organizacije* donesen je akt „*Sarajevska rezolucija*", koja je naglašavala potrebu saradnje Srba i muslimana radi ujedinjenja sa Srbijom. *Programom Srpske narodne organizacije naglašavalo se pravo naroda na samoopredjeljenje, pitanje unutrašnjeg uređenja države, stvaranje narodnog predstavništva na nivou Bosne, opšte pravo glasa, samouprava opština, formiranje vlade, kao izraza skupštinske većine, nezavisnost sudova, besplatna osnovna škola, itd. Bosna bi trebala biti samostalno carinsko područje, autonomno u okviru Monarhije, a država uređena na demokratiji i ravnopravnosti naroda.* Srbi su, takođe, zadržali političku osnovu bliskih odnosa i težnji za ujedinjenje sa Srbijom. Srpska narodna organizacija, kao oblik političkog organizovanja (politička partija koja djeluje kao narodni pokret), razmatrala je i unutrašnje državno ustrojstvo Bosne, kao prioritetno pitanje, a status Bosne i njeno eventulano ujedinjenje sa Srbijom nisu eksplicitno isticani, iako se to očigledno priželjkivalo. Političkoj organizaciji Srba bilo je jasno da, bez pridobijanja muslimanskog nacionalnog pokreta i saglasnosti *Muslimanske narodne organizacije,* nije moguće ujedinjenje BiH sa Srbijom. Pitanje ujedinjenja Srba iz Bosne sa Srbijom nije do kraja istraženo, jer još nema cjelovitih naučnih odgovora na nekoliko bitnih aspekata. Da li je Srbija težila pripajanju samo Srba iz Bosne Srbiji ili cijele BiH, sa muslimanima i Hrvatima? Da li je Srbija htjela da se svojom vlašću proširi na Bosnu, ili je bila za izgradnju autonomne državnosti Bosne? Da li je ostvarivanje srpskih nacionalnih interesa u Bosni i Hercegovini moguće i kroz državnost Bosne izvan državnog okvira Srbije? Navedena pitanja uticala su na srpski nacionalni pokret početkom

dvadesetog vijeka. Položaj srpske etničke zajednice u Bosni i Hercegovini u današnje vrijeme opterećen je navedenim pitanjima, koja traju već stotinu godina. Da li je država Bosna i Hercegovina trajno opredjeljenje srpske etničke zajednice, ili je državnost Bosne prolazna istorijska nužnost dok se ne steknu uslovi za ujedinjenje Srba iz Bosne sa Srbijom? Navedeno pitanje prožima srpsku nacionalnu politiku u Bosni i Hercegovini u posljednjih stotinu godina i aktuelno je i danas. Nacionalni cilj ujedinjenja sa Srbijom i dalje je prisutan u srpskom javnom mnjenju, ali su se promijenile okolnosti, i srpski narod nema realnu mogućnost da izvede secesiju od Bosne i Hercegovine. Ostvarivanje srpskih nacionalnih interesa u današnje vrijeme ostaje u okvirima Bosne i Hercegovine i evropskih intgeracionih procesa.

1.3. Hrvatski nacionalni pokret

Hrvati su od okupacije Bosne imali velika očekivanja, pa je time njihovo razočarenje, u krajnjoj instanci, bilo veće u odnosu na Srbe i muslimane. Uzdizanje državotvornog položaja muslimanske veleposjedničke klase u doba Austrougarske izazvalo je razočarenje kod hrvatskog naroda, jer su oni, kao katolici, očekivali od nove katoličke države vlastito uzdizanje u državi i društvu.[20] Hrvatski politički predstavnici su očekivali da će se okupacijom steći uslovi da se Bosna, Dalmacija, Slavonija i Hrvatska objedine u jedno autonomno državno područje u okviru Austrugarske monarhije. Radi ostvarivanja navedenih ciljeva dvije hrvatske stranke iz Zagreba, *„Hrvatska stranka prava" i „Narodna nezavisna stranka*", 1894. godine donijele su objedinjeni program osnovnih hrvatskih nacionalnih ciljeva i interesa koji je, između ostalog, sadržavao i državno objedinjavanje Bosne i Hercegovine sa Hrvatskom. Nešto ranije, 1878. godine, *Hrvatski sabor* poslao je caru u Beč pisani oblik sugestije (poznatiji kao „Adresa"), u kojem se ističe da bi se ciljevi mandata, koji je Monarhija dobila na Berlinskom kongresu, najbolje ostvarili kada bi se Bosna pripojila Hrvatskoj.[21] Hrvatski nacionalni pokret je time ukazao na potrebu uspostavljanja treće konstituante u Monarhiji, oslonjene na Austriju, koja bi predstavljala protivtežu Ugarskoj. Car je odbacio inicijativu, ističući da je hrvatski Sabor prekoračio svoju

[20] List „Obzor" u izdanju od 12. jula 1880. godine prenosi članak iz jednog bečkog lista o tadašnjim prilikama u Bosni, ističući razočarenje Hrvata u novu vlast. *„Gotovo nerazumljivi državni interes sklonuo je našu upravu, da svu prijazan i milost prospe na Turke, da ih zadobije za Okupaciju. Upravo se čini kao da je Austrija prekoračila Savu više za ljubav Turaka, nego za ljubav raje, jerbo kršćanski stanovnici zemlje ne vide od dobročinstva ništa*". Ante Malbaša, nav. djelo str. 62. i 63.

[21] Hrvatski sabor je poslao austrougarskom caru jednu proklamaciju, u kojoj mu ukazuju *„da bi se trajni mir osigurao jedino ako bi se područje Bosne i Hercegovine pripojilo Hrvatskoj"*. Ante Malbaša, nav. djelo, str. 21–22.

nadležnost, tako da Hrvatska nije dobila nikakvo pravo u odnosu na Bosnu. Hrvatska inicijativa naišla je na oštro reagovanje ugarskih krugova, koji su u vrijeme okupacije nastojali da eliminišu hrvatski uticaj u Bosni, i da se nacionalni pokret bosanskih Hrvata u što većoj mjeri redukuje. Spriječeno je dalje djelovanje generala Filipovića (komandanta okupacionih trupa u Bosni), jer je njegova uprava podržavala Hrvate i njihove težnje za objedinjavanjem Bosne s Hrvatskom.

Bosanski franjevci su bili protiv germanizacije i političke saradnje s bečkim dvorom, a Monarhiji je trebala vjerska institucija koja će joj biti odana, koju će kontrolisati, i preko nje ostvarivati uticaj na hrvatski narod. Austrougarska je uviđala značaj vjerskih institucija u izgradnji i očuvanju nacionalnih identiteta naroda u Bosni, pa je tako u franjevcima uviđala prepreku svojim interesima. Franjevci su vijekovima bili hrvatski kler, koji je, osim vjerske, imao prosvjetnu i kulturnu ulogu i veliki uticaj u katoličkom narodu. Hrvatski nacionalni pokret je obuhvatao sve hrvatske zemlje, a pokret bosanskih Hrvata je bio njegov integralni dio i nailazio je na veće teškoće nego srpski i muslimanski. Austrougarska je, umjesto franjevaca, u Bosni nametnula svjetovnu crkvenu hijerarhiju sa Josifom Štadlerom na čelu, potpisivanjem konkordata sa Vatikanom 1881. godine, čime je i katoličku crkvu stavila pod svoju državnu kontrolu. Osnovni oblik nacionalnog djelovanja hrvatskog pokreta bila je kultura, gdje su veliki doprinos, opet, dali franjevci. U Mostaru se osnivaju listovi *„Bosiljak hercegovački”,* štamparija, kulturna društva itd. Negativan odnos austrougarske države, naročito njene ugarske komponente, prema hrvatskom pokretu i, naročito, franjevcima, doveo je do nezadovoljstva hrvatskih masa koje su počele prihvatati program Ante Starčevića i *„Hrvatske stranke prava”*. Pravaške ideje prihvatio je i značajan dio hrvatskog građanstva, kao i franjevci, a ideja državnog i političkog objedinjavanja Bosne i hrvatskih zemalja, sa Zagrebom kao centrom, zahvatila je hrvatske mase u Bosni i Dalmaciji, a imala je uspjeha i kod muslimanske intelektualne omladine. Starčević je bio protiv austrougarske okupacije Bosne i smatrao je da je hrvatskom narodu bolje pod Turskom nego pod Austrougarskom (*u tom smislu je Starčević održao govor u hrvatskom Saboru 14. oktobra 1878. godine).* Navedeno protivljenje okupaciji nije bazirano na ideji slobodne i nezavisne Bosne ili turske Bosne, nego je ideja bila da se Bosna, zajedno s Hrvatskom, organizuje u jedno političko i državno područje sa Zagrebom kao centrom.

Hrvatski nacionalni pokret je u početku imao kulturnu, a razvojem *Stranke prava*, dobio je i političku dimenziju. Bez obzira što Hrvati u to vrijeme nisu imali organizovanu državu i nisu mogli jače organizovati pokret, oni su bili jedinstveni u nacionalnoj ideji političkog i državnog objedinjavanja hrvatskog naroda. Realnost društveno-istorijskih prilika i međunarodni odnosi oko *Istočnog pitanja* uticali su i na specifičnosti hrvatskog nacionalnog pokreta. Hrvatska etnička nacija imala je

prevelika očekivanja od Berlinskog kongresa, u smislu da će nova hrišćanska katolička država dovesti Hrvate u povoljan položaj i riješiti njihovo državno i nacionalno pitanje. Austrougarska (naročito Ugarska) bila je protiv rješavanja hrvatskog nacionalnog pitanja na način da se Bosna, s drugim pokrajinama, Dalmacijom i Slavonijom, objedini u hrvatski državni entitet sa Zagrebom kao političkim centrom. Kontrolisanje i sprečavanje razvoja hrvatskog nacionalnog pokreta od strane Monarhije, imalo je za posljedicu jačanje pokreta *Hrvatske stranke prava* Ante Starčevića, koji je bio fokusiran na tri osnovna cilja: državno objedinjavanje Bosne s Hrvatskom, asimilaciju Bošnjaka kao integralnog dijela hrvatske nacije i eliminacija srpskog političkog faktora u Bosni.
Austrougarska je nastojala da spriječi političko jačanje svih nacionalnih pokreta u državi, pa tako i hrvatskog, i da ih zadrži u okvirima kulturnih prava nacionalnih manjina. U svojoj osnovi, hrvatski i srpski nacionalni pokret bili su suprotstavljeni zbog toga što su Srbi željeli da Bosna bude u državnom jedinstvu sa Srbijom, a Hrvati da Bosna bude u državnom jedinstvu sa Hrvatskom. Hrvatski nacionalni pokret, kao i muslimanski i srpski, nastajao je na osnovi etničkih vrijednosti nacije, a kasnije se institucionalizovao kroz osnivanje hrvatskih političkih organizacija.

Hrvatska narodna zajednica osnovana je 1908. godine, a politička platforma je utvrđena ranije (1906. godine u Docu kod Travnika), kada je odbor od šest članova izradio programska načela: *objedinjavanje sa Hrvatskom, stav da sa muslimanima treba sarađivati, jer su oni takođe Hrvati, a da sa Srbima treba imati odnose reciprociteta, bezuslovna solidarnost Hrvata, jedinstvenost misli i akcije itd.*[22] Hrvatska narodna zajednica nije u svom programu imala stav o agraranom pitanju zbog viših nacionalnih interesa u pridobijanju muslimana, iako je to bilo važno socijalno-ekonomsko pitanje i za većinu Hrvata.
Osim Hrvatske narodne zajednice, iz osnove svjetovne crkvene hijerarhije Josifa Štadlera, formirana je i klerikalna stranka *Hrvatska katolička udruga* u Sarajevu 1910. godine. Ova stranka podržavala je aneksiju 1908. godine i trijalističku organizaciju Monarhije. Pozitivan odnos prema katoličkoj crkvi i vjeri ne treba posebno naglašavati u programu pomenute stranke. Jedan od osnovnih razloga što su osnovane dvije hrvatske stranke je neslaganje u vezi muslimanskog pitanja. *Pravaši,* čije su ideje ostavile snažan uticaj na program *Hrvatske narodne zajednice*, smatrali su muslimane integralnim dijelom hrvatske nacije, dok je Štadler smatrao da treba sarađivati s muslimanima, ali da se prethodno jasno iskaže da je hrvatstvo i katoličanstvo jedno i da hrvatstva nema bez katoličkog odgoja i identiteta. Pravaška osnova programa Hrvatske narodne zajednice naročito se ogledala u ideologiji zajedničkog djelovanja muslimana i Hrvata protiv srpskih nacionalnih interesa. Dolazak *Kuena Herdevarija* na

[22] Mustafa Imamović, nav. djelo str. 166–167.

čelo banske uprave u Hrvatskoj, 1882. godine, negativno je uticao na povezivanje hrvatskog nacionalnog pokreta u Bosni s onim u Hrvatskoj. Međutim, franjevci, kao okosnica hrvatskog nacionalnog pokreta, nisu prestajali sa svojim djelovanjem, uprkos protivljenju državnih vlasti. *„Oni su razvijali hrvatsku svijest kod svog naroda... Radi toga bili su u neprestanom sukobu... s bosanskom vladom koja je htjela pošto-poto da prekine svaku vezu sa Zagrebom i Beogradom".*[23]

Hrvatski nacionalni pokret je od početka sadržavao dvije opcije. Jedna je bila usmjerena na saradnju sa muslimanskim nacionalnim pokretom i što čvršće vezivanje Bosne za Hrvatsku u formi jedne države ili državne zajednice. Druga je bila usmjerena na jačanje državnosti Bosne i Hercegovine i rješavanje hrvatskog pitanja kroz bosansko državno pitanje.

U današnje vrijeme aktuelna je i treća opcija u hrvatskom pokretu, u formi stvaranja hrvatskog entiteta na prostoru Bosne i Hercegovine (koncept Herceg Bosne). Karakteristika hrvatskog nacionalnog pokreta je promjenljivost političkih koncepcija, koje se iskazuju uglavnom kroz tri varijante. Jedna varijanata je pripajanje hrvatskih prostora državi Hrvatskoj (varijanta Zapadne Hercegovine), ali ulaskom Hrvatske u Evropsku uniju ova varijanta nema realne izglede. Druga varijanta je jačanje državnosti Bosne i Hercegovine i redukovanje entitetske konstitutivnosti (uglavnom stav Hrvata iz Srednje Bosne). Treća varijanta je stvaranje trećeg – hrvatskog entiteta unutar Bosne, što predstavlja srednju političku opciju koja je danas aktuelna.

1.4. Sličnosti i razlike nacionalnih pokreta

Nacionalni pokreti su nastajali u kontekstu realnih društveno-istorijskih procesa na fundamentu vjere, kao osnovnog vijednosnog sadržaja, oko kojeg se izgrađivala etnička nacija. Nacionalne pokrete predstavljali su različiti subjekti, u zavisnosti od određenog istorijskog perioda, ali uglavnom su to bile političke partije, vjerske institucije, nacionalne organizacije i intelektualni sloj. Osnovna sličnost sva tri nacionalna pokreta ogledala se etničkoj osnovi u njihovom nastanku i konstituisanju.

Nacionalni pokreti djelovali su kao subjekti transformacije etničkih zajednica u nacije, kao političke zajednice sa osnovnim ciljem da se primarno postignu opšti nacionalni ciljevi i smatralo se da je *„svako stranačko diferenciranje štetno i nedopustivo u uslovima kad je potrebno nastupati složno da bi se postigli osnovni nacionalno-politički ciljevi. To se ne može postići putem stranačkih, nego samo uz pomoć nacionalnih*

[23] dr fra Oton Knezović, Bosanskohercegovački franjevci i Hrvatska, Obzorova Spomen-knjiga, Zagreb, 1935. godine, str. 88.

organizacija".[24] Kroz nacionalne organizacije prvo treba ostvariti državnost, a tek nakon toga je opravdano višestranačako diferenciranje unutar nacionalnog pokreta. Na samom početku političkog organizovanja u Bosni i Hercegovini (početkom XX vijeka) utemeljen je koncept da nacija prethodi demokratiji, da se prvo trebaju ostvariti nacionalni ciljevi, a tek nakon toga može doći do demokratskog pluralizma unutar nacije.

S obzirom na to da su tri pokreta nastala na osnovi tri različite vjere (islam, katoličko hrišćanstvo i pravoslavno hrišćanstvo), njihov identitet je bio različit i njihova saradnja je zavisila od demokratskog kapaciteta nacionalnih elita da prevaziđu razlike i uspostave minimum zajedničke saglasnosti o međusobninm odnosima i odnosu prema postojećoj državi.

Najveća razlika i suprotstavljenost nacionalnih pokreta bila je u njihovom odnosu prema državnosti Bosne. Srbi su državnost Bosne primarno posmatrali u okviru Srbije ili zajedno sa Srbijom. Hrvati su državnost Bosne poimali u okviru Hrvatske ili zajedno s Hrvatskom, a Muslimani su, primarno, bili za nezavisnu, samostalnu, suverenu Bosnu, u kojoj bi oni bili dominirajući državotvorni subjekt. Srbi, Hrvati i Bošnjaci i danas imaju suštinski isti problem kao i početkom dvadestog vijeka, jer imaju različite i suprotstavljene stavove o državi, i ne mogu da izgrade zajedničku političku osnovu dovoljnu za njeno održanje i funkcionisanje.

Odnose tri nacionalna pokreta u drugoj polovini XIX vijeka obilježili su njihovi međusobni sukobi i istovremeno zajedničko političko djelovanje. Etnički identitet, sa vjerom kao fundamentom, nije sam po sebi bio uzrok međunacionalnih različitosti i sukoba, nego je odnos prema državi bio glavni *kamen spoticanja* među nacionalnim pokretima. U odnosima nacije u države u Bosni i Hercegovini iskazivala su se dva protivrječna procesa: svaka od nacija (Srbi, Hrvati, Bošnjaci) je nastojala da državnost Bosne uredi prema svojim nacionalnim interesima, a državne vlasti (turske, austrougarske i jugoslovenske) su nastojale da izgrade novu zajedničku naciju koja bi podržavala državu. Procese stvaranja jedne nacije u Bosni i Hercegovini od strane državnih vlasti poimamo kao etatističke oblike stvaranja nacija.

2. Etatistički oblici nacije

Državne vlasti su na prostoru Bosne i Hercegovine i bivše jugoslovenske države nametale nacije u nekoliko osnovnih oblika: *a) etatistička nacija kao potreba prevazilaženja međuetničkih sukoba, b) etatistička nacija kao interes države, c) etatistička nacija kao interes vladajuće elite i d) etatistička nacija kao balans etničkog i građanskog.*

[24] Mustafa Imamović, nav. djelo str. 133.

2.1. Etatistička nacija kao oblik prevazilaženja etničkih sukoba

Vezir Osman Topal-paša (1861–1869), kao turski poglavar u Bosni, je uviđao da su međuvjerski sukobi između etničkih grupa takvog intenziteta i obima da ugrožavaju funkcionisanje i opstanak turske države u Bosni i Hercegovini i zagovarao je teoriju o bošnjaštvu, kao opštoj vrijednosti, koja bi prevazišla sukobe i stabilizovala državu. Ideja bosanske nacije kao zajedničke vrijednosti svih stanovnika, bez obzira na vjeru i etničku pripadnost, nije se mogla realizovati zbog već uspostavljena tri posebna etničko-nacionalna identiteta. Namjera Osman Topal-paše bila je da se izgradi novi identitet u Bosni, koji bi podržavao tursku državu i njene reforme i koji bi, istovremeno, sadržavao zajedničke vrijednosti za sve tri konfesionalne grupe. Nastao je problem – kako bošnjaštvo, kao vjekovni identitet muslimanske etničke zajednice, učiniti prihvatljivim za druge dvije etničke zajednice (pravoslavce i katolike)? Bošnjaštvo, kao novi opšti nacionalni identitet, nužno bi se izgrađivao na višem opštijem nivou i vjera ne bi mogla biti njegov suštinski sadržaj. Umjesto islama kao suštine, bošnjaštvo bi postalo zajednički identitet koji bi obuhvatao sve tri vjere (islam, katoličanstvo i pravoslavlje). Pred muslimane se postavio problem kako da prihvate bošnjaštvo bez islama kao suštinske vrijednosti i kako da priznaju ravnopravnost katolika i pravoslavaca, jer ako su svi Bošnjaci, tada su i svi ravnopravni pred zakonom? Uspostavljanjem bošnjaštva bio bi ukinut povlašteni položaj muslimana, etničke zajednice bi se izjednačile pred zakonom, a katolici i pravoslavci bi prihvatili postojeću državu. S druge strane, postavio se problem pred katolike i pravoslavce – kako da prihvate novi nacionalni identitet, i to onaj protiv koga su se vijekovima borili? Ideje Topal-paše nisu mogle da se realizuju, jer nijedna etnička zajednica u Bosni nije se mogla odreći svog izvornog vjerskog identiteta kao osnove nacije. Neuspjeh pašinog projekta bio je determinisan objektivnim razlozima, jer je za prihvatanje novog identiteta trebalo vremena, a s druge strane, državno pitanje Bosne nije bilo riješeno i sve više je dobijalo međunarodni značaj u kontekstu *istočnog pitanja. P*otvrdila se zakonitost da je oblik građanske nacije, kojim se „natkrovljuju" i prevazilaze međuetničke razlike, moguće izgraditi jedino u pravno uređenoj državi koja je prihvaćena od naroda i koja ima kapacitet da omogući ostvarivanje političkog pluralizma i ljudskih prava. Ideja Topal-paše o bosanskoj naciji bila je protivrječna, jer je za stvaranje nove bosanske nacije bila potrebna nova bosanska država, a ovaj turski vezir je imao dužnost da na prostoru Bosne jača Tursku, a ne da Bosancima stvara posebnu državu.

Pokušaj stvaranja bošnjaštva kao novog zajedničkog identiteta njenih stanovnika bio je iznuđen potez, jer stanovnicima Bosne nije mogao da se nametene identitet turske nacije, pa je opcija bošnjaštva ostala jedina alternativa. Bošnjaci (muslimani) nisu nikada prihvatali identitet turske

nacije niti su pristajali da se odreknu bosanskog identiteta, iako su bili privrženi turskoj državi. Podržavanje države Turske nije značilo i prihvatanje identiteta turske nacije.

2.2. Etatistička nacija kao interes države

Ovaj oblik etatističke nacije karaktetrističan je za austrougarsku upravu u Bosni i Hercegovini, naročito u periodu od 1882. do 1900. godine. Dolaskom Kalaja na čelo Ministarstva finansija u *Zajedničkoj vladi* u Beču ponovo je aktivirana ideja bosanske nacije, u sličnoj formi kao i prethodna, Topal-pašina, ali s drugim državnim ciljevima. Benjamin Kalaj je ranije službovao u Srbiji, poznavao je prilike na Balkanu, pa ga je Monarhija odredila za poglavara u Bosni nakon okupacije 1878. godine. Kalaj je od početka svog mandata suzbijao hrvatski i srpski nacionalni pokret u Bosni i Hercegovini, jer je konstituisanje srpske i hrvatske nacije bilo suprotno imperijalnim interesima Monarhije. S druge strane, podržavao je muslimanski vladajući sloj, ne zbog muslimana, već zbog interesa Monarhije u vezi s *istočnim pitanjem,* jer se očekivala pomoć muslimanskog političkog faktora u realizaciji austrougarske imperijalne politike. Kalaj je želio da u Bosni stvori etatističku naciju, koja će podržavati državne interese Monarhije i stabilizovati njenu vlast, da bi se u što povoljnijim uslovima izvršila aneksija Bosne. Austrougarska je namjeravala stvoriti naciju i sa nivoa svojih državnih interesa odrediti nacionalnu vrijednost i identitet. Ovaj proces Kalaj je intenzivirao u periodu odvijanja procesa konstituisanja nacionalnih pokreta u Bosni i Hercegovini. S obzirom na to da stvaranje bosanske nacije nije bilo realno i prihvatljivo kao izvorni demokratski nacionalni identitet, Kalaj je pokušao ideju realizovati kroz etatističko nametanje nacionalnih vrijednosti od strane države. Konstituisanje bosanske nacije negiralo je posebnost hrvatskoj i srpskoj, a muslimani su bosansku naciju opet razumijevali kao oblik vlastite državotvornosti.

Iako je ideja bosanske nacije, na prvi pogled, otvarala povoljniji položaj za muslimane u državnoj vlasti, oni većinom nisu željeli da prihvate nametnutu vrijednost izvan njihovog nacionalnog, etničkog i vjerskog identiteta, ali je jedan dio muslimana prihvatao ideju bosanske nacije.[25] Kalaj je računao s muslimanima kao fundamentom nove nacije, jer bosanska nacija je trebalo da bude, između ostalog i *„važna protuteža srpskom stanovništvu, čijih se je protudržavnih ideja i čijeg se rada Kalaj*

[25] Mehmed-beg Kapetanović pokrenuo je 1891. godine list „Bošnjak" u kojem je propagirao koncept etatističke bosanske nacije na osnovi ideje da su pravoslavci, katolici i muslimani narod istog slovenskog porijekla sa istim jezikom i da ih je tokom istorije razdvojila vjera, klima i mjesni običaji, da je u Bosni bilo pismo bosančica i bosanski jezik itd. Izvor: Mustafa Imamović, nav. djelo str. 73–77.

uvijek bojao i što je suzbijao".[26] Razvoj nacionalnih pokreta krajem devetnaestog vijeka i političke prilike u Srbiji i Hrvatskoj, jačali su posebne nacionalne identitete, tako da ideja bosanske nacije kod Srba i Hrvata nije imala značajnijeg uspjeha. S druge strane, muslimani nisu mogli prihvatiti nacionalnu vrijednost koja bi bila odvojena od njihovog vjerskog sadržaja. Monarhiji je trebao, iz političkih i imperijalnih državnih razloga, jedan oblik nametnute, normirane građanske nacije, koja nadilazi posebne etničke i konfesionalne razlike i koja će podržavati novu državu. Monarhija je kao složena država bila opterećena nacionalnim pitanjem zbog velikog broja pripadnika slovenskog stanovništva koje se, sticajem društveno-istorijskih prilika, na različite načine konstituisalo kroz nacionalne pokrete. U navedenom kontekstu traženi su načini, na nivou teorije i političke prakse, kako da se formalno zadovolje interesi različitih etničkih grupa, a da se istovremeno obezbijedi dominacija austrijske i ugarske nacije. U namjeri da se ovo složeno pitanje razriješi u skladu s interesima Krune, nastale su i teorije o kulturnim nacijama.[27] Prema ovim teorijama etnički elementi nacije ne bi imali političku konstitutivnost, već bi ostali na nivou izražavanja kulturnog identiteta, čime bi etničke zajednice bile svedene na etničke grupe. Politička konstitutivnost (državotvornost) dolazila bi „odozgo", od strane državne vlasti, koja je utemeljena na interesima austrijske i mađarske nacije. U suštini, sve ono nacionalno, različito, što dolazi izvorno „odozdo", iz naroda, moglo bi da se izražava u granicama kulturnih nacionalnih identiteta. Stvaranje bosanske nacije je, u suštini, bio pokušaj učvršćivanja austrougarske vlasti u Bosni i onemogućavanje političkog iskazivanja legitimnih narodnih interesa. Bosanska nacija je primjer nametanja posebnog državnog interesa, kao opšte društvene vrijednosti, i prikrivanja imperijalnih namjera kroz ideologiju „humanih", „naprednih", „univerzalnih" ciljeva. Monarhiji je trebala saradnja među stanovništvom različite vjere, u fazi ideje o bosanskoj naciji, a kasnije, pred Prvi svjetski rat, Monarhiji je trebao sukob između Srba, s jedne, i Hrvata i muslimana, s druge strane, jer je to odgovaralo njenim agresorskim namjerama prema Srbiji.

Suprotstavljeni interesi Srbije i Monarhije negativno su uticali i na međunacionalne odnose, a Monarhija je djelovala kao faktor njihovog produbljivanja.[28] Austrougarska je, kao evropska država, uspostavila formalnu pravnu jednakost vjerskih zajednica, ali je nastojala da sve zajednice stavi pod državnu kontrolu. Državna vlast je bila protiv konstituisanja nacionalnih pokreta u Bosni i nastojala je na različite načine

[26] Ante Malbaša, nav. djelo str. 75.

[27] Pogledati: Branko Caratan, *Nacionalni fenomeni i akomodacija interesa: pretpostavke postkomunističke tranzicije I dio,* znanstveni članak 1998. godina (ideje Ota Bauera o naciji kao kulturnoj zajednici).

[28] Nikola Babić, *Od ideje o autonomiji do socijalističke Republike Bosne i Hercegovine,* str. 161–163.

da ih spriječi, kontroliše, ili da ih međusobno suprotstavi. Samoopredjeljenje naroda, priznato u Evropi kao legitimna demokratska volja, nije se priznavalo narodima u Bosni, jer je Monarhija narode u Bosni tretirala kao podanike kojima treba davati prava, u zavisnosti od toga koliko su lojalni državnoj vlasti. Uprava nad Bosnom organizovana je po kolonijalnom obrascu, tako što se zakonodavni i upravni organi nalaze izvan teritorije države, a delegirana izvršna činovnička vlast je odvojena od značajnijeg uticaja domaćih političkih faktora. Ljudska prava, naročito vjerska, kršena su jer Monarhija nije priznavala nezavisnost vjerskih institucija i željela ih je kontrolisati u većoj mjeri nego Turska. Posebno su kršena ljudska prava Srba i Hrvata u sistematskom sprečavanju njihove komunikacije sa hrvatskim i srpskim političkim subjektima izvan Bosne. Monarhija je nametala bosansku naciju kao opštu vrijednost dok je to bilo u skladu sa njenim interesima i odustala je od ovog etatističkog projekta sa promjenom imperijalnih državnih interesa. Posebno negativna posljedica izražena je u namjernom i organizovanom produbljivanju međuetničkih sukoba, jer je Monarhija, zbog predstojećeg svjetskog rata, gradila široku antisrpsku osnovu. Austrougarsko bosanstvo nije sadržavalo nadogradnju evropskih vrijednosti na postojećim etničkim identitetima, već je težilo negaciji srpske i hrvatske nacionalne vrijednosti i djelimično bošnjačke. Kada se negira politička osnova i suvereni identitet etničkoj naciji, tada se ona transformiše u politički subjekt koji tu negaciju poima kao borbu za vlastiti opstanak i spremna je na radikalni i dugotrajni sukob protiv države, bez obzira na snagu državne vlasti.

2.3. Etatistička nacija kao interes vladajuće elite

Slovenačko-hrvatsko-srpsko jugoslovenstvo bilo je tipični oblik državne prisile nad nacionalnim identitetima naroda i nije imalo legitimnu demokratsku osnovu. Narodi koju su „svojom voljom" formirali Državu SHS, vijekovima su živjeli u odvojenim političkim sistemima, koji se mogu pojmiti i kao različite civilizacije. Nova jugoslovenska nacija i nova zajednička država formirane su na nelegitimnoj osnovi izvan volje naroda i bez njegove demokratske saglasnosti. U prvoj zajedničkoj državi Srba, Hrvata i Slovenaca navedene tri nacije postale su državotvorne i u osnovi bila je to politička federacija. Jugoslovenstvo je nametnuto deset godina nakon formiranja zajedničke države uvođenjem diktature kralja Aleksandra i državnom prisilom. Srbi, Hrvati i Slovenci i ostali građani zajedničke države bez svoje volje zvanično su postali Jugosloveni. Nametnuto i nelegitimno jugoslovenstvo imalo je negativnu ulogu u međunacionalnim odnosima i nije nikada prihvaćeno kao izvorni nacionalni identitet. Nametanje nove jugoslovenske etatističke nacije nije prihvaćeno, a posebno se tome protivila hrvatska nacija. Izgradnja jugoslovenstva je za hrvatsku naciju značila negiranje hrvatske etničnosti i onemogućavanje hrvatske

nacije da izgradi vlastitu državnost. Slovenačka nacija imala je, takođe, negativan odnos prema jugoslovenskoj naciji, ali u prikrivenijem obliku. Dugoročno, najpogubnije posljedice nametanja jugoslovenske nacije bile su po Srbiju, koja je svoj državni subjektivitet *utopila* u zajedničku jugolovensku državu. Nametanjem kraljevog jugoslovenstva etničkim nacijama je oduzet konstitutivni subjektivitet. Srbi, Hrvati i Slovenci imali različit odnos prema novoj nametnutoj državi i naciji. Hrvati su bili protiv nove države i nove nacije i smatrali su da je nelegitimna i nedemokratska i da je uspotstavljena protiv volje hrvatskog naroda. Slovenci su takođe bili protiv nove države i nacije, ali u prikrivenijoj formi, jer su izgrađivali mnjenje o samostalnoj Sloveniji, a istovremeno su koristili kapacitete i pogodnosti postojeće nametnute države. Crnogorcima i Makedoncima je kroz nametanje jugoslovenstva takođe bio ugrožen nacionalni identitet. Srbi su uglavnom prihvatili nametnuto jugoslovenstvo i postali „čuvari" jugoslovenske države i nacije, čime su postali i „grobari" vlastite državnosti. Borba za Jugoslaviju i jugoslovenstvo dovela je srpsku naciju u tešku poziciju na Balkanu i ova nacija je do sada platila ogromnu cijenu za identitet i državu koji nemaju nikakve veze sa srpstvom. Za Hrvate i Slovence jugoslovenstvo je bilo nužan i prolazni period na putu stvaranja vlastitih nacionalnih država, a za Srbe jugoslovenstvo je postala trajna opšta vrijednost. Na osnovi jugoslovenstva, Srbi su bili suprotstavljeni Hrvatima i Slovencima (kasnije Makedoncima, muslimanima, Crnogorcima). Paradoks je da su Srbi dugo bili u sukobu s drugim etničkim nacijama, ne zbog srpskog pitanja, nego zbog jugoslovenstva koje su Srbi branili kao vlastiti identitet i interes, iako je ono bilo pogubno po srpske nacionalne interese.
Realni kapaciteti srpske nacije stavljeni su u funkciju odbrane nerealnog jugoslovenskog identiteta, koji nikada nije imao izvor u originernim interesima nijedne, pa ni srpske nacije. Posljedice nametnutog i nelegitimnog jugoslovenstva iskazale su se u svojoj tragičnoj formi u procesu disolucije Jugoslavije i međunacionalnih ratova krajem XX vijeka. U nauci nije objašnjeno kako je srpska nacija, kao najbrojnija na Balkanu, koja je imala svoju međunarodnu priznatu državu Srbiju, mogla da prihvati nametnutu jugoslovensku vrijednost i da se za nju bori i pored toga što je ta jugoslovenska vrijednost bila pogubna za srpske nacionalne interese. Kada su i saveznici (države Antante u Prvom svjetskom ratu: Francuska, Britanija, Rusija) nudili Srbiji teritorijalno proširenje i jačanje njene državnosti i srpskih nacionalnih interesa (Londonski pakt 1915. godine). Kralj Srbije i Vlada su odbili ponuđene ustupke i jugoslovenski interes stavili ispred srpskog nacionalnog interesa.

2.4. Etatistička nacija kao balans etničkog i građanskog identiteta

Ovaj oblik nacije karakterističan je za period jugoslovenske države od 1945. do 1990. godine, jer je obuhvatao i etničke i građanske nacionalne

sadržaje. *Komunistička partija Jugoslavije*[29], kao novi subjekt državne vlasti, priznala je legitimnost etničkih nacija i njihovo državotvorno pravo. Ideologija *Komunističke partije* počivala je na stanovištu da je srpska nacija hegemonistička, da ona onemogućava prava drugih etničkih nacija (Hrvata, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Albanaca) i da treba organizovati državu u kojoj će „porobljene" etničke nacije moći da izraze svoju državotvornost kroz federalne jedinice i da se tako oslobode „velikosrpske hegemonije". S druge strane, *Komunistička partija* je imala vitalni interes da cijelom društvu (svim etničkim nacijama) nametne jugoslovenstvo s novim, socijalističkim sadržajem. Odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a, 29. novembra 1943. godine u Jajcu, jugoslovenska država preuređena je u federaciju i etničkim nacijama je priznato pravo da se podržave kroz republike kao konstitutivne dijelove države (*pitanje Srbije kao federalne jedinice odgođeno je za kasnije vrijeme i ona nije tretirana na isti način kao Slovenija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina).* Specifičnost Bosne i Hercegovine bila je u činjenici što su tri nacije (Srbi, Hrvati i Bošnjaci) definisani kao ravnopravni državotvorni subjekti. U navedenom aspektu, očigledna je razlika između jugoslovenstva kralja Aleksandra i jugoslovenstva Komunističke partije. Novi socijalistički građanski sadržaji izgrađivani su postepeno i imali su realnu ekonomsku osnovu (društveno vlasništvo, samoupravni politički sistem, ekonomska i socijalna prava), dok je jugoslovenstvo kralja Aleksandra bilo nasilno nametnuta kategorija bez demokratskog sadržaja. Bez obzira na demokratski deficit i redukovanu legitimnost, *Komunistička partija – Savez komunista* je uspjela da u periodu od 1945. do 1990. godine izgradi jugoslovenski socijalistički identitet kao zajedničku građansku vrijednost na osnovi samoupravnog socijalizma. Politički sistem, zasnovan na vrijednostima socijalističkog samoupravljanja, omogućavao je građanima sveobuhvatno ostvarivanje ljudskih prava i interesa (besplatno zdravstvo, školstvo, besplatni stanovi, politička prava, prava upravljanja kapitalom itd.). Iako je komunistička vlast postigla velike uspjehe u sferama ekonomije i političkog sistema, nije uspjela da razriješi međunacionalne suprotstavljenosti. Rješenje nacionalnog pitanja bilo je asimetrično – u Hrvatskoj i Sloveniji bila je puna afirmacija etničkih nacija i unitaristička organizacija republičke

[29] Osnovana 21. aprila 1919. godine u Beogradu kao *Socijalistička radnička partija Jugoslavije (komunista)*. Nakon Kongresa u Vukovaru, juna 1920. do novembra 1952. godine, djelovala je kao *Komunistička partija Jugoslavije*. Nakon šestog partijskog Kongresa, 1952. godine, pa do raspada 1991. godine, partija je djelovala kao *Savez komunista Jugoslavije*. Komunistička partija od osnivanja nije djelovala kao jedinstvena politička organizacija, nego je bila organizovana kao zbir republičkih – nacionalnih organizacija. Svaka nacija imala je svoj Savez komunista, a svi oni zajedno su činili *Savez komunista Jugoslavije*. *Komunistička partija Hrvatske* osnovana je oktobra 1937. godine, *Komunistička partija Slovenije* aprila 1937. godine, *Komunistička partija Makedonije* marta 1943. godine, *Komunistička partija Srbije* maja 1945. godine, *Komunistička partija Crne Gore* oktobra 1948. godine i *Komunistička pratija Bosne i Hercegovine* decembra 1948. godine.

vlasti, a u Srbiji prigušivanje etničke afirmacije srpske nacije i konfederalna organizacija republičke vlasti. Asimetrične protivrječnosti u rješavanju nacionalnog pitanja dugo su bile prikrivene opštim vrijednostima (nesvrstanost, samoupravljanje, društveno vlasništvo, socijalni standard, Jugoslovenska narodna armija itd.). Nestankom opštih jugoslovenskih vrijednosti i uvođenjem višepartijskog sistema *Savez komunista* je izgubio vlast, a posljedice asimetričnog federalizma došle su do svog punog izraza i država se raspala. Ideologija *Komunističke partije* polazila je od osnove da etničko i građansko može da koegzistira u situaciji kada je jedan reprezentant i građanskih i etničkih vrijednosti, a to je bilo moguće samo u jednopartijskom sistemu vlasti. Program *Saveza komunista* sadržavao je balans etničkog i građanskog, u kontekstu socijalističkog samoupravnog socijalizma, međutim, *Savez komunista* nije bio dosljedan u svojoj praktičnoj politici, jer je u Sloveniji i Hrvatskoj dopuštao da jača etničko-republički element na račun opšteg socijalističko-građanskog, u Bosni je preferirano socijalističko građanstvo, dok je izražavanje etničkog u Srbiji istovremeno bilo podsticano i redukovano. Etničnost i državnost albanske manjine je podsticana, dok je etničnost i državnost Srba bila redukovana. *Savez komunista* nije riješio nacionalno pitanje, čak ga je i pogoršao, tako da je disolucija države nastala kao logična posljedica neriješenog nacionalnog pitanja. Protivrječnost etničkog i građanskog, u realitetu jugoslovenske države i društva, dovela je do situacije u kojoj se vladajući *Savez komunista* i sam raspao po etničko-nacionalnoj osnovi. Nestankom građanskih socijalističkih sadržaja Bosna i Hercegovina se našla u teškoj poziciji, jer je u identitetu njenih nacija preovladao etnički element, pa je došlo do međunacionalnog sukoba na ovoj osnovi. S obzirom na to da, zbog objektivnih istorijskih okolnosti, tri etničke zajednice nisu uspjele da stvore novi zajednički građanski identitet, elite državne vlasti su pokušavale da stvore različite oblike etatističke – nametnute nacije. Jedan od razloga zašto u Bosni još uvijek nije došlo do zajedničke natkrovljujuće vrijednosti tri etničke nacije je i činjenica da se u zadnjih stotinu godina u ovoj zemlji nametala nacionalna vrijednost *„odozgo"*. Bosna i Hercegovina i njena tragična istorija su primjer negativnih posljedica neprirodnih etatističkih nacija od bošnjaštva do varijanti jugolosvenstva, jer nametnute etatističke nacije nemaju demokratsko svojstvo niti u jednom aspektu unutar nacionalnih i međunacionalnih odnosa. Društvo i država u Bosni i Hercegovini mogu da se demokratski stabilizuju i izgrade razvojem prirodnih oblika nacija, zasnovanim na demokratskom balansu etničkih i građanskih vrijednosti. Izvorni legitimitet svake nacije u BiH je demokratski, jer prirodni nacionalni identitet je onaj sadržaj sa kojim se poistovjećuje većina unutar nacije. Demokratija unutar nacije ima za posljedicu demokratske odnose između nacija i, u krajnjem ishodu, demokratske odnose između nacija i države. Da bi se ostvario proces demokratskog balansa etničkog i građanskog u identitetu nacija u Bosni i

Hercegovini, neophodno je otkloniti nekoliko prepreka koj onemogućavaju demokratizaciju društva, nacija i države.

3. Odnos etničkog i građanskog sadržaja u identitetu nacija

Političko iskazivanje nacije nastaje kroz složen društveno-istorijski proces, kroz koji se prepliću uticaji njenog originernog identiteta i objektivnih društveno-istorijskih okolnosti. Etnička nacija je opstala kroz istoriju kao trajna vrijednost na osnovi etniciteta, gdje je vjera predstavljala suštinski sadržaj. S druge strane, realitet društvenog razvoja stvarao je građanske sadržaje i vrijednosti kao opštu i univerzalnu kategoriju nezavisno od posebnih nacionalnih etniciteta. Prožimanje etničkih i građanskih sadržaja je prirodni proces društveno-istorijskog razvoja koji može da se iskazuje na saglasan ili protivrječan način. Koegzistencija i prožimanje etničkog i građanskog je moguća u slučaju kada se narod i nacija iskazuju kao demokratske kategorije. Čovjek, kao slobodna individua, istovremeno je građanin i pripadnik etničke nacije, to je njegov objedinjeni identitet u privatnoj i javnoj sferi društvenog života. Ako u identitetu čovjeka, kao jedinke, može biti saglasnosti etničke i građanske vrijednosti, tada je i na nivou nacije moguća koegzistencija navedenih elemenata objedinjenih u jednu cjelinu nacionalnog identiteta. Ovdje se ne može prihvatiti stanovište liberalne ideologije, po kojem su liberalno-građanski oblici nacije sami po sebi „progresivna", a oblici etničke nacije „konzervativna i prevaziđena" kategorija. Oblik nacije sam po sebi ne može biti konzervativan ili progresivan, jer to zavisi od objektivnih okolnosti, karaktera nacionalnog vođstva i postojanja demokratije unutar same nacije. Ako je vođstvo nacije totalitarno i nedemokratsko i ako unutar političke zajednice nema demokratije, tada nacija nema progresivni karakter, bez obzira na njen naziv i formalni oblik iskazivanja. Kršenje ljudskih prava kroz ratove vršile su i etničke i građanske nacije, kao što su u razvoju društva i demokratije učestvovale opet i etničke i građanske nacije. Suštinski sadržaj i svojstvo nacije određen je njenim demokratskim karakterom i ako balans etničkih i građanskih sadržaja ima u osnovi demokratiju, tada i nacija iskazuje progresivni karakter i obrnuto.

Formalni oblik iskazivanja nacije zavisi od toga na kojoj osnovi funkcioniše narod. Nakon velikih revolucija (američke i francuske), definisana su i dva različita oblika iskazivanja naroda, što se može uočiti na pitanju titulara suverenosti. Američki pristup zasnivao se na suverenosti naroda kao građanskog demosa, na vrijednostima prirodnih ljudskih prava, prema kojima su *„svi ljudi stvoreni jednaki, da su obdareni od strane njihovog Tvorca određenim neotuđivim pravima, među kojima su život, sloboda i težnja za srećom"* (*izvod iz američke Deklaracije o nezavisnosti*). Francuski pristup polazio je od suverenosti nacije kao političkog kolektiviteta: *„Načelo svake suverenosti počiva suštinski u naciji:*

nikakvo tijelo, nikakav pojedinac ne može da vrši vlast koja ne proističe izričito iz nje" (Izvod iz Deklaracije o pravima čovjeka i građanina 1791. član treći). Pojmovi narod i nacija često se poistovjećuju u ustavnim aktima, iako u suštini svaka država počiva na konstitutivnosti naroda, koja se iskazuje u nekom obliku nacije kao političke zajednice. Ustav Bosne i Hercegovine definiše konstitutivne narode, a u suštini se radi o etničkim nacijama. Narod kao nosilac suverenosti je definisan i u ustavima Švajcarske, Njemačke, SAD itd. Neki ustavi (francuski 1958. godine, španski 1978. godine) u prvi plan ističu nacionalni suverenitet, koji počiva na narodu. Ovdje dolazimo do pojmovnih relacija *narod – nacija – država,* gdje suverenost poprima različite forme u aspektu naroda i nacije. Bez pretenzije da se definišu pojmovi „narod" i „nacija", neophodno je identifikovati njihovu razliku. Francuska pravna teorija, tokom revolucije 1789. godine, prvo je poistovjećivala narod i naciju, a nakon toga je odvojila pojam nacije od naroda – *„...u docnijem razvitku francuskog društva nacionalisti su uspjeli da ideološki eksproprišu naciju iz ruku naroda i time da iz pojma nacije ispuste njegovu demokratsku sadržinu".*[30] U raspravama oko francuskog Ustava iz 1946. godine, vodila se teorijska i politička rasprava o tome da li da se suverenost veže za narod ili naciju, iz čega je nastao kompromis da *„nacionalni suverenitet pripada francuskom narodu".* Takvo definisanje suverenosti ima i španski Ustav iz 1978. godine: *„Nacionalna suverenost počiva na španskom narodu iz koga proizilaze sve državne vlasti"*.[31] U početku Francuske revolucije bio je identičan narodni i nacionalni suverenitet, zatim je u *„Deklaraciji o pravima..."* definisan nacionalni, a u Ustavu Francuske iz 1946. godine, opet, nacionalni suverenitet koji pripada narodu: *„Nacija je jedno nevidljivo biće, dok je narod skup pojedinaca koji se mogu popisati. Narod je sadašnjost, a nacija je jedinstvo prošlosti i budućnosti, zajedno sa sadašnjošću. Nacija je „viša realnost", ona je istorijski i politički pojam. Narod je sadašnji statistički pojam, broj "*.[32]

Navedeno poimanje nacije i naroda je fokusirano na njihova suštinska određenja. Narod je realnost, omeđena konkretnim vremenom i prostorom, koja se mijenja demografskim, prirodnim putem ili neprirodnim putem (ratovi, epidemije, katastrofe) i to je ukupnost stanovnika (državljana) koji se mogu popisati. Nacija je politička zajednica objedinjena suverenom vrijednošću koja nadilazi vrijeme i kao trajna kategorija ima istorijsku težnju ozbiljenja u državi. U konkretnom realitetu društvenih odnosa nacija se iskazuje kroz narod u nastojanju da nacionalnu suverenu vrijednost realizuje kroz postojeću državu. *„Nacija je*

[30] Jovan Đorđević, *Ustavno pravo i politički sistemi*, „Savremena administracija", Beograd, 1964. godine str. 226.
[31] Kasim Trnka, *Konstitutivnost naroda,* „Vijeće bošnjačkih intelektulaca" Sarajevo, 2000. godine, str. 53.
[32] Jovan Đorđević, nav. djelo str. 226.

vrijednost koja stvara državu kao novu vrijednost".[33] Nacija je uvijek prisutna u državi kroz narod, ali se ne iscrpljuje postojećim realitetom naroda, nego teži da se ostvari kroz uređenje države i organizaciju njene vlasti. Pojam iz francuskog i španskog ustava da nacionalni suverenitet pripada narodu znači i obavezivanje konkretnog realiteta naroda da ostvaruje nacionalne interese i vrijednosti u državi i da ih u kontinuitetu prenosi narednim generacijama. Narod i nacija se iskazuju u dvostrukoj ulozi. Nacija je u jednom aspektu nadvremena, suverena, trajna vrijednost, a u drugom ona se ozbiljuje kroz narod u konkretnim društveno-istorijskim prilikama. Nacija se kontinuirano ostvaruje i njene vrijednosti su trajna kategorija, a pojedini konkretni modeli ozbiljenja imaju prolazni karakter sve do potpunog podržavljenja nacije. Narod je, u jednom aspektu, skup državljana, stanovnika na državnom području, realitet mnoštva pojedinaca organizovanih u društvo. U drugom aspektu, narod je politička zajednica objedinjena jednim suverenim nacionalnim identitetom koji ima za cilj da kroz postojeću državu realizuje suverene nacionalne vrijednosti. Poimanje nacije i naroda, kao odnosa nadvremenog identiteta i konkretne realnosti, složeno je i iz razloga što se i narod i nacija pojavljuju u različitim oblicima. Narod, kao konkretan realitet ukupnog stanovništva na državnoj teritoriji (državljani), u istoriji se iskazivao u tri osnovna oblika. *„Novovjekovno određenje objedinjuje u narodu trostrukost društvenog života: 1) demos, kao građane države, 2) plebs, kao puk i pripadnike nižih klasa, ljude nižeg ugleda i manjeg političkog uticaja i 3) etnos, kao povijesno trajući kolektivni identitet*".[34]

Narod kao „demos" je osnova građanskog društva i građanske nacije, narod kao „plebs" je osnova potčinjavanja stanovništva totalitarnoj vlasti otuđenih elita, a narod kao „etnos" je osnova etničkog društva i etničke nacije. U različitim varijanatama nacija se uvijek iskazuje kao kolektivitet, a razlikuju se samo sadržaji i vrijednosti koji čine identitet određenog oblika nacije. Pripadnici bilo kog nacionalnog kolektiviteta nastoje da uporedo ostvare svoje pojedinačne interese i nacionalne identitete tako da se iskazuju istovremeno kao slobodne individue i pripadnici kolektiviteta. U teoriji je moguće jasno podijeliti različite oblike nacije, razgraničavati etničko i građansko, ali u društveno-državnim realitetima to nije jednostavan posao. U razmatranju odnosa etničkog i građanskog sadržaja u identitetu nacija trebamo imati u vidu da etnički sadržaji prethode građanskim. Radi se o prirodnom procesu u kojem se jedna etnička zajednica prvo formira kao etnička cjelina, a zatim kroz demokratske procese unutar nacije i između nacija nastaju građanski sadržaji unutar te etničke cjeline. Građanske vrijednosti nastaju nakon

[33] Zvonko Lerotić, *Načela federalizma višenacionalne države*, „Globus" Zagreb, 1985. godine, str. 49.
[34] Isto str. 9.

formiranja države i ne mogu funkcionisati niti se ustanoviti izvan njenog ambijenta, pri čemu država postaje njihov integralni dio, dok etničke vrijednosti mogu da nastanu prije države i mogu da funkcionišu nezavisno od države. Između etničkog i građanskog je pogrešno stavljati riječ „ili", jer se radi o etničkom i građanskom aspektu jednog nacionalnog identiteta. Etničko i građansko nije suprotstavljeno samo po sebi, nego njihova suprotstavljenost nastaje u nedemokratskom karakteru djelovanja nacije.

Dominacija etničkog, bez građanskih sadržaja, ljudskih prava i sloboda, postaje podloga za totalitarizam vladajućih partijskih elita. U ovom totalitarizmu pojedinac postaje neslobodan, ne može da ostvari ljudska prava, a vlast mu osporava legitimitet borbe za ljudska prava. Na primjer, ako se u totalitarnoj vlasti borite za ljudska prava, tada se ta borba predstavlja kao ugrožavanje opšteg nacionalnog interesa. Elite na vlasti se iskazuju kao nacionalno vođstvo koje „svoju" naciju brani od drugih nacija, čime se stvara prostor da elite na vlasti izbjegnu demokratsku odgovornost za druga bitna pitanja u društvu i državi, prije svega ekonomska. Kao posljedica totalitarizma vladajućih elita ukida se demokratija unutar same nacije, dolazi do opšteg otuđenja čovjeka i potpunog sužavanja mogućnosti za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda. Na ovaj način se izbjegava odgovornost i uspostavlja dikatura male grupe ljudi nad cijelom nacijom. Svaki oblik kritike vladajuće elite u javnosti se predstavlja kao ugrožvanje nacije, a svako drugačije mišljenje se predstavlja kao narušavanje nacionalnog jedinstva. Da bi se održala dominacija vladajuće elite nad nacijom neophodna je podrška opštih nacionalnih institucija kao što su vjerske zajednice. Strateška koalicija vjerskih vođa i vladajuće nacionalne elite ima za posljedicu feudalizaciju države, gdje vlast dobija blagoslov od vjerskih vođa, a vjerske vođe dobijaju ekonomski interes od vlasti. Održivost feudalizacije države u javnosti opet ne bi bila moguća bez medija kao sredstava javnog uticaja, koji nekritički podržavaju „dil" vjerskih vođa i vladajuće elite.

S druge strane, dominacija građanskog u višeetničkim društvima može da se pretvori u hegemoniju brojnije nacije nad malobrojnijom.[35] Kada građanske vrijednosti isključuju etničko-nacionalne, tada je građanin konstitutivan, a ne etnička politička zajednica, čime se redukuje pravo čovjeka na politički identitet. Prema ovom konceptu, etničnost nema izvorna prava, već uživa podarena prava koja joj odredi građanska

[35] *Primjer ZAVNOH-a iz 1944. godine*. Hrvatska je prema navedenom konstitutivnom aktu bila utemeljena kao država srpskog i hrvatskog naroda, čime je ustanovljena ravnopravnost ova dva naroda. Postepenim promjenama u političkom sistemu, Hrvatska je vremenom podržavila vrijednosti hrvatske nacije, a vrijednosti srpske nacije redukovala, svodeći ih na nivo manjinskih prava. Danas u Hrvatskoj postoji javno proklamovano građansko društvo, ali bez Srba, izjednačeni su pojmovi hrvatske nacije, hrvatske države i građanskog društva u Hrvatskoj i došlo je do hegemonije hrvatske nacije nad drugim etničkim grupama, posebno Srbima.

komponenta iz javne političke sfere. Ovdje se ne radi o pitanju odvojenosti javne – političke i privatne – kulturne sfere, nego se radi o hijerarhijskom podređivanju etničkog elementa građanskom. Dijalektički odnos etničkog i građanskog nije odnos slobode liberalnog pojedinca prema neslobodi etničke jedinke, nego je to odnos dva nacionalna sadržaja koji se, manje ili više, prožimaju. Totalitet građanske nacije i totalitet etničke nacije, svaki za sebe, ne mogu obezbijediti stabilnost države i društva. Poremećaj demokratskog balansa etničkog i građanskog u bivšoj Jugoslaviji, početkom devedesetih godina, doveo je do međunacionalnog vjerskog rata, što upućuje na suštinski značaj ravnoteže etničkih i građanskih sadržaja u identitetu nacije. Različiti oblici građanskih nacija imaju nekoliko zajedničkih karakteristika: a) nastaju istorijskim procesom agregacije različitih vrijednosti, b) rezultat su demokratske koegzistencije i suživota različitih društvenih grupa, pri čemu se identiteti tih grupa vremenom prožimaju i nastaje jedna nova zajednička vrijednosti i identitet, c) nastaju kasnije u odnosu na državu, jer se mogu konstituisati samo u okviru ambijenta već stvorene države, d) građanska nacija podržava državu i obuhvata je kao suštinski sadržaj nacionalnih vrijednosti. Etničke nacije takođe imaju zajedničke elemente kao što su: a) nastaju iz osnove naroda kao etnosa, b) nastaju prije države, c) nastoje da se podržave, da organizuju i urede državu u skladu sa svojim nacionalnim vrijednostima, d) samoopredjeljuju se prema državi u pozitivnom ili negativnom smislu, f) odnos prema drugim etničkim zajendicama u državi može biti na osnovi sukoba ili koegzistencije zavisno od realnih okolnosti i demokratskog karaktera nacije.

Pitanje odnosa naroda i nacije posebno je značajno za Bosnu i Hercegovinu, gdje narod čine tri etničke nacije, pa je suštinsko pitanje kako urediti državu u demokratskom balansu građanskog i etničkog u tri različite i često suprotstavljene cjeline. U socijalističkom periodu bivše Jugoslavije narod je obuhvatao više etničkih nacija i iskazivao se kao cjelina u formi socijalističkog građanskog društva. Pojam *„radni ljudi i građani"* u Ustavu je uvijek bio uz pojmove *„ravnopravni narodi i republike"*. Pored postojanja socijalističkog demosa, u toku četrdeset godina, na njegovoj osnovi nije se uspostavila građanska nacija, što ukazuje da je etnička osnova naroda bila izvorni nacionalni identitet na kojem se etatistički nadograđivao građanski nacionalni sadržaj. Navedeni proces se odvijao sve dok je država bila snažna. Opadanjem njene moći opadao je i građanski sadržaj u identitetu nacija, a etnički je rastao. Izgrađivanje demokratskog balansa etničkog i građanskog sadržaja u Bosni i Hercegovini je od suštinskog značaja za opstanak i razvoj države i društva. U Bosni i Hercegovini krajem XIX i početkom XX vijeka konstituisane su tri etničke nacije, kao posebne zajednice, koje su kroz koegzistenciju i suživot trebale da izgrade novu zajedničku građansku vrijednost na osnovi tri posebne etničke vrijednosti, međutim, ovo se nije

dogodilo iz objektivnih okolnosti, jer tri etničke nacije u Bosni nisu imale svoju državu i nisu bile državotvorni subjekti. Bez države, kao zajedničkog imenitelja i ambijenta, nije moguće izgraditi novu građansku vrijednost koja bi prevazilazila međunacionalne razlike i protivrječnosti. Danas predstavnici nacija u Bosni imaju istorijski izazov da sa zakašnjenjem od stotinu godina stvore novu zajedničku građansku vrijednost koja prevazilazi međunacionalne podjele, jer bez ovog poduhvata Bosna ne može normalno da funkcioniše kao država i kao društvo. Vrijednosti Evropske unije i njihov *uvoz* u Bosnu je povoljna istorijska prilika da se navedeni poduhvat ostvari. Etničko i građansko su prirodni sadržaji identiteta nacija u Bosni i Hercegovini i ne isključuju se međusobno, ukoliko se nacije iskazuju kao demokratske kategorije. Jedna politička zajednica ne može biti demokratski faktor u društvu i državi ukoliko nema demokratije unutar te zajednice. Činjenica da su se u Bosni i Hercegovini, nakon osamdeset pet godina, obnovile političke partije na etničkoj osnovi, dokazuje kontinuitet etničke nacije kod sve tri autohtone zajednice. Suština demokratskog balansa između etničkih i građanskih sadržaja je u međusobnom prihvatanju naroda i države. Postoji problem u odnosu naroda i države u Bosni i Hercegovini, jer tri nacije nikad nisu na identičan način prihvatale državu, uvijek je država za jedne bila „naša", a za druge „tuđa". Zbog različitog odnosa između naroda i države, na području Bosne i Hercegovine nije se uspostavila opšta, zajednička vrijednost, koju prihvataju sve tri nacije. Međunacionalna suprotstavljenost, u odnosu prema državi, uticala je na jačanje sukoba među nacijama neposredno. Politički predstavnici Srba, Hrvata i Bošnjaka nemaju usaglašenu ustavnu osnovu o modelu državnog uređenja u Bosni i Hercegovini da bi ova država bila prihvatljiva za sve tri nacije. Demokratsko je pravo etničke nacije da svoje vrijednosti i interese institucionalizuje kroz državu, ali je u Bosni i Hercegovini problem što postoje tri etnička legitimiteta i svaki ima pravo da podržavi svoje nacionalne vrijednosti. Jedna država sa tri državotvorna subjekta nema kapacitet da bilo kojoj etničkoj naciji omogući optimalno ostvarivanje nacionalne državnosti, jer jedna etnička nacija može da podržavi svoje vrijednosti do granice ugrožavanja druge nacije.

Suštinsko pitanje je: kada će, na koji način i pod kojim uslovima tri etničke nacije u Bosni moći da prevaziđu međunacionalne protivrječnosti koje traju već stotinu godina i da izgrade minimum zajedničke saglasnosti o statusu i uređenju države Bosne i Hercegovine? Sve dok se u Bosni ne fundira demokratski odgovor na navedeno pitanje nijedan od tri nacionalna pokreta neće moći da ostvari svoj cilj, a funkcionisanje države biće otežano i neizvjesno.

....

Sva tri nacionalna pokreta nastala u drugoj polovini XIX vijeka u suštini postoje i danas i imaju neriješena dva suštinska pitanja – a) odnos između etničkih nacija i b) odnos prema državi Bosni i Hercegovini. Navedena pitanja su se kroz istoriju potvrdila kao temeljna i bez njihovog rješavanja nije moguća građanska nadogradanja, niti demokratska integracija države i društva u Evropsku uniju. Da bi Bosna uspješno funkcionisala u XXI vijeku mora prethodno da riješi probleme iz XIX vijeka. Suštinsko pitanje bošnjačkog nacionalnog pokreta je da prihvati troetničku osnovu društva i države na kojoj je dalje moguće dograđivati demokratske građanske vrijednosti. Suštinsko pitanje srpskog i hrvatskog nacionalnog pokreta je u činjenici da se ne mogu stvoriti posebne države izvan konteksta države Bosne i Hercegovine i da se jedino u okviru ove države može podržaviti srpska, bošnjačka i hrvatska etnička nacija.

Građanski i etnički sadržaj u identitetu nacije nisu u protivrječnosti ukoliko nacija funkcioniše na demokratskim osnovama. Balans jednog i drugog identiteta predstavlja prirodno stanje nacije. Svaki oblik etatističkog nametanja nacionalnih vrijednosti je neprirodni oblik konstituisanja nacije i traje samo dok traje državna prisila koja kreira etatističke vrijednosti.

II
USTAVNA OSNOVA I DRŽAVNOST BOSNE I HERCEGOVINE

U ovom dijelu obrađivali smo tematske cjeline kao što su: ustavna osnova i njeni izvori, državnost BiH u vrijeme turske, austrougarske i jugoslovenske države, konstitutivnost i samoopredjeljenje naroda i specifičnosti entiteta kao oblika državnosti.

1. Ustavna osnova

Pod ustavnom osnovom podrazumijevamo prvobitni politički dogovor subjekata državotvorne vlasti koji prethodi Ustavu. Na primjer, *Niškom deklaracijom* 1914. godine i *Krfskom deklaracijom* 1917. godine prvo su definisani osnovni elementi Države Srba Hrvata i Slovenaca – SHS, a tek 1921. godine je donesen Ustav. *Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije* (AVNOJ) je odredilo bitne elemente države 1943. godine, a Ustav je donesen 1946. godine. U *ženevskim i njujorškim* pregovorima, septembra 1995. godine, prvo su definisani osnovni elementi uređenja države Bosne i Hercegovine, a nakon toga je u Dejtonu donesen Ustav, kao jedan od dijelova Sporazuma. Ustavna osnova obuhvata legitimnu volju konstituanata, sadržaje i procese koji prethode ustavu i određuju njegovu preambulu i normativni dio. Nakon usaglašene ustavne osnove formira se konstituišuća vlast u obliku ustavotvorne skupštine, koja ustavnu osnovu transformiše u Ustav, kao osnovni i najviši političko-pravni akt. U svom izvornom značenju, ustavotvorna skupština se bira prema posebnom postupku, ima relativno veliki broj članova i uključeni su predstavnici svih relevantnih društvenih grupa. Ustavotvorna skupština je reprezent cjelokupnog društva, a ne samo političkih partija, i zato predstavlja instituciju koja ima najviši legitimitet u odnosu na sve druge institucije. U današnje vrijeme uloga ustavotvorne skupštine prenesena je na zakonodavnu instituciju u državi koja odlučuje o Ustavu kvalifikovanom (obično dvotrećinskom) većinom. Političke partije imaju dominantnu ulogu u ustavnim promjenama, a ostali dijelovi društva ne učestvuju u ovim procesima. Ustavotvorna vlast je redukovana i institucionalizovana u okvire državne vlasti, iako, po suštini, ne spada u ovu vlast. Ovdje se pojavljuje suštinski problem ustavotvorne – konstitušuće vlasti, jer vlast koja stvara državu i određuje njeno uređenje i organizaciju ne spada u državnu vlast, zbog toga što ona prethodi državnoj vlasti i ona stvara državnu vlast. S obzirom na to da ustavotvorna vlast konstituiše državu, ona je iznad državne vlasti i izražava suverenost naroda i ova vlast je izvor ustavnosti kojom narod kontroliše državnu vlast.

Ko ima pravo da osnuje i uredi državu i da bude subjekt njenog funkcionisanja i na osnovu kojih prava se stiče državotvornost i odakle ona izvire? Pitanje državotvornih subjekata je sporno političko pitanje u Bosni i Hercegovini i bez prevazilaženja ove protivrječnosti nije moguće stabilizovati državu niti izgrađivati njen politički sistem. Državu može osnovati i urediti neki subjekt koji na to ima istorijsko (autohtono) i formalno (pravno) pravo i koji posjeduje realnu mogućnost da državu osnuje u konkretnim društveno-istorijskim okolnostima. Konstitutivni subjekt iskazuje se dvostruko: kao osnivač ili suosnivač države, *constituo,* i kao faktor njenog uređenja i funkcionisanja, *constitutio*. U srpskom jeziku riječ konstitutivnost u oba navedena aspekta možemo zamijeniti pojmom *državotvornost.* Kod navedenog pojma suočavamo se sa pitanjem ko ima pravo na državotvornost u oba aspekta, da osnuje državu i da uredi njenu organizaciju, šta je izvor državotvornog prava i u kojoj formi se iskazuje državotvorni subjekt. Opšte teorijsko poimanje je da državu osniva narod ili neki drugi kolektivitet (kolektivitet klase – SAD, kolektivitet države – Njemačka ili kolektivitet nacionalno-oslobodilačkog pokreta – Italija). U svim oblicima stvaranja države pojavljuje se narod kao politički kolektivitet. Američka buržoazija ne bi uspjela sama da stvori državu, bez podrške američkog naroda, niti bi Pruska, bez narodne podrške, mogla ujediniti Njemačku. Pojedinci, individue, slobodni ljudi kao zbir slobodnih građana, ne mogu stvoriti državu, jer pojedinac može da ostvari ljudska prava i da bude slobodan tek u ambijentu i pod zaštitom već stvorene države. Konstitutivni subjektivitet da stvori i uredi državu svojstvo je političkog kolektiviteta, a to je narod kao politička cjelina, kao nacija. Koji narod ima pravo na stvaranje države i na vršenje vlasti, na kojoj osnovi stiče to pravo? Navedeno pitanje sadrži elemente istorijsko-prirodnog prava i realnog kapaciteta naroda da državu stvori u konkretnim istorijskim okolnostima. Ovdje dolazimo do aspekata autohtonosti i suverenosti naroda. Autohtonost je prirodno pravo naroda da stvori državu, a suverenost predstavlja njegovu realnu mogućnost da stvori i uredi državu.

1.1. Autohtonost naroda – nacije

Istorijsko – prirodno pravo naroda u stvaranju države zasniva se na njegovoj autohtonosti. *„Da bi jedan narod mogao da bude konstitutivan, mora da ima svojstvo autohtonog naroda... Iz činjenice konstitutivnosti izvodi se pojam ravnopravnosti naroda, odnosno konstitutivni narodi su u svim pravima i obavezama ravnopravni".*[36] Autohtonost je istorijsko svojstvo naroda karakeristično u nekoliko elemenata: a) relativno dug istorijski period postojanja naroda na određenom području, tako da je to

[36] Rajko Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Banja Luka, 1997. godine, str. 53.

područje postalo integralni dio identiteta naroda, b) prepoznatljiva obilježja kulture naroda na datom području, tako da je ta kultura postala integralni dio određenog područja, c) doprinos razvoju društva i države, tako da je autohtoni narod integralni dio istorije društva i države na određenom području.

Kada na jednoj teritoriji na kojoj se organizuje država postoji više autohtonih naroda oni su jednako državotvorni i ravnopravni, bez obzira na njihove razlike u brojnosti. Bosna i Hercegovina ima tri autohtona naroda (Srbi, Hrvati i Bošnjaci), koji imaju izvornu ravnopravnost u stvaranju i funkcionisanju države. Sticanje ravnopravnosti na osnovi autohtonosti je proces determinisan različitim društveno-istorijskim realitetima. S obzirom na to da nije bilo zajedničke političke osnove sva tri naroda, autohtonost se iskazivala kroz složene međunacionalne odnose i kroz protivrječnost između naroda i države. Zavisno od toga koja je država funkcionisala na području Bosne i Hercegovine, narodi su uspostavljali i različite odnose prema postojećoj državi. U periodu Turske katolici i pravoslavci su imali uglavnom negativan, a muslimani pozitivan stav prema državi. U prvom periodu Austrougarske, Hrvati su imali pozitivan, Srbi rezervisan, a muslimani negativan odnos prema državi. U drugom periodu austrougarske uprave, muslimani i Hrvati su imali podijeljene stavove, a Srbi negativan stav u odnosu na državu. U vrijeme Države SHS i Kraljevine Jugoslavije Hrvati su imali negativan, muslimani podijeljen, a Srbi pozitivan stav .

Politički i oružani sukob hrišćana i muslimana u XIX vijeku nije proizilazio iz različitosti njihovog identiteta kao takvog, nego je nastao na osnovi njihovog različitog statusa u državi. Muslimani su bili povlaštena etnička zajednica i branili su svoj status što je, istovremeno, značilo i odbranu turske države. Hrišćani (pravoslavci i katolici) su imali podređen status u turskoj državi i nisu se mirili sa tim statusom što je, istovremeno, značilo rušenje postojećeg državnog poretka. Međuetnički sukob se razvio na pitanju opstanka i funkcionisanja turske države u Bosni i Hercegovini i statusa pojedinih etničkih zajednica u njoj. Hrišćani su svoju autohtonost i nacionalni identitet održali unutar svog unutrašnjeg nacionalnog bića izvan države, a muslimani kroz državu. Bez obzira što su narodi u dugom periodu turske države bili u različitim statusima, izvori njihove autohtonosti imali su identično geografsko i vremensko određenje. Kao što je dio stanovništva srednjevjekovne Bosne (dio vlastele, bogumila, doseljenika itd.) prešao na islam, isto tako je drugi dio ostao vjeran hrišćanskom identitetu (bilo u katoličkoj ili pravoslavnoj vjeri). U relativno dugom istorijskom periodu, od Kosovske bitke 1389. godine pa do pada Bosne 1463. godine, stanovništvo iz različitih slojeva društva (od siromašnih do vlastele) i različitog porijekla (domicilno i doseljeničko) opredjeljivalo se prema tri vjere (muslimanskoj, katoličkoj i pravoslavnoj) iz različitih motiva (materijalni interes, vlast, očuvanje života i

dostojanstva, ekonomski pritisak, prisila itd.). Opredjeljivanje za određeni vjerski identitet u viševjekovnom periodu turske dominacije, bilo da se vjera promijeni ili da se očuva, može se smatrati legitimnim pravom stanovnika Bosne. Sve tri vjerske zajednice (katolici, pravoslavci i muslimani) imaju svojstvo autohtonih subjekata koji su krajem XIX vijeka evoluirali u tri etničke nacije koje traju i danas. Koegzistencija i ravnopravnost tri autohtone etničke zajednice je prirodni društveno-istorijski proces koji je često ugrožavan sukobima etničkih zajednica oko državnog pitanja Bosne i Hercegovine. Razrješenje državnog pitanja i prevazilaženje međunacionalnih protivrječnosti su dvije pojave koje se nalaze u direktnoj uzročno-posljedičnoj vezi. Na osnovu autohtonosti sve tri etničke zajednice imaju i prava i obaveze da zajedno i ravnopravno utemelje državu i budu faktori njenog funkcionisanja i izgrađivanja. Bilo koja izdvojena državotvornost jedne etničke nacije imala bi za posljedicu međunacionalne sukobe, u formi hegemonije ili separatizma, što ugrožava državu i čini nemogućim njeno funkcionisanje. Autohtona prava etničkih zajednica da osnuju i urede državu Bosnu i Hercegovinu poima se na različite načine, u zavisnosti od nacionalne pripadnosti naučnika i političara. Različita mišljenja mogu se grupisati u dvije osnovne teorije: unitarna i konfederalna.

Unitarnu teroiju o ustavnoj osnovi uglavnom zastupaju Bošnjaci, polazeći od osnove da su Bosnu kao državu stvorili njeni autohtoni stanovnici različitih vjera gdje se bosanska nacija izjednačava sa državljanstvom. Ovako pojmljena državotvornost imala bi za posljedicu hegemoniju i dominaciju jednog naroda nad drugima po faktoru brojnosti. Mogućnost da jedan narod u Bosni dominira nad drugima, na osnovi hegemonije, poništila bi sva dosadašnja demokratska dostignuća ravnopravnosti naroda i vladavine ljudskih prava. Dominacija jednog naroda nad drugima može biti i posljedica dobrih namjera u nastojanju da se na prečac ustanovi građanska nacija. *„S obzirom na dugu državno-pravnu istoriju i sve druge razloge, može se konstatovati da su Bosnu i Hercegovinu stvorili njeni državljani i da je ona starija od njenih konstitutivnih nacija.“*[37] Navedeni stavovi dio su teorije koja redukuje konstitutivnost naroda na etničkoj osnovi. *„Zapravo sa stanovišta ustavnopravnog sistema BiH, pa i postojećeg stanja u BiH, konstitutivnost naroda se u prvom redu nameće kao problematika u domenu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a tek u drugom planu su njene reperkusije u pogledu organizacije i strukture vlasti.”*[38] Navedeni stavovi zanemaruju pitanje autohtonosti i ravnopravne državotvornosti tri naroda u Bosni i preferiraju građanski oblik nacije kao istorijsku kategoriju. Pomenutim ideološkim

---

[37] Kasim Trnka, nav. djelo str. 55.

[38] Kasim Begić, *Bosna i Hercegovina od Vensove misije do Dejtonskog sporazuma*, Bosanska knjiga, Pravni centar Fonda za otvoreno društvo, Sarajevo, 1977. godine str. 9.

kontekstom tvrdi se da su tri nacije u Bosni (Srbi, Hrvati i Bošnjaci) nastale nakon formiranja države Bosne i Hercegovine, tako da se autohtonost veže za državljane Bosne. Nacija se odvaja od etničkih osnova i veže za državu, pa se na višem nivou uspostavlja opšti građanski sadržaj gdje se izjednačava pripadnost naciji i državi. Prema navedenoj tezi državotvorno pravo bi imali svi stanovnici Bosne kao individue, kao građani, a etničke nacije bi se svele na etničke grupe koje bi imale podarena prava od strane države, uglavnom u sferi kulturnog identiteta i manjinskih prava. Aktivno državotvorno pravo (da se država osnuje i da se njome upravlja) bilo bi redukovano u *pasivno* (zaštita i ostvarivanje kulturološkog identiteta).

Sadašnja konstitutivnost naroda se stavlja u društveno-istorijski proces kao nužna, ali privremena kategorija. *„Uspostavljanje i ostvarivanje specifičnih prava konstitutivnih naroda ima opravdanje sve dok se ne uspostave ekonomski, socijalni, politički, kulturni i drugi uslovi za ostvarivanje međunarodnih standarda. Radi se, dakle, o prelaznim rješenjima do uspostavljanja društvene i državne zajednice, bez diskriminacije među ljudima po bilo kom ličnom svojstvu i statusu."*[39] Narodi u Bosni, kao posebni politički nacionalni identiteti, imaju privremenu državotvornost dok se ne stvore uslovi za nastanak nove zajedničke građanske vrijednosti koja prevazilazi posebne etničke identitete. Profesor Trnka je u pravu kada govori o procesu stvaranja uslova za izgradnju nove zajedničke građanske vrijednosti uz dvije napomene. Izgradnja građanske vrijednosti u Bosni nije nemoguća, ali je to dugotrajan proces i neće se dogoditi tako brzo, pa će privremenost etničke državotvornosti potrajati. Kada u Bosni nastane nova zajednička građanska vrijednost, na evropskim osnovama, ona neće anulirati etničke identitete, nego će doći do demokratske nadogradnje evropskih građanskih vrijednosti na postojeće autohotne identitete.

Konfederalnu teoriju o ustavnoj osnovi uglavnom zastupaju Srbi, polazeći od osnove da je Bosna i Hercegovina „mehanička" zajednica tri autohtone etničke nacije i da svaka nacija ima pravo da stvori svoju posebnu državu, međutim, ako su Bošnjaci, Srbi i Hrvati kao autohtone etničke nacije imale pravo na sopstvene države, zašto ih nisu do sada stvorile, nego se i danas nalaze u jednoj zajedničkoj državi. Razlozi su u objektivnim okolnostima, gdje nijedna nacija nije mogla nazavisno i protiv volje drugih nacija da stvori svoju posebnu nacionalnu državu.

U realitetu tri naroda na jednoj teritoriji autohtonost je povezana kategorija i ne može jedna nacija ostvarivati svoju autohtonost na štetu duge nacije. Legitiman način ostvarivanja autohtonosti je moguć samo kroz ravnopravnost tri naroda kao tri etničke nacije iz nadogradnju zajedničkih građanskih vrijednosti.

[39] Kasim Trnka, nav. djelo str. 47

1.2. Suverenost naroda – nacije

Suverenost (*superanus, supremus* - najviši, nedjeljivi, neograničeni) poimana u političkom smislu značila bi *vrhovništvo* državne vlasti. Iako se kroz društveno-političku istoriju suverenost veže za razne oblike državne vlasti, ovaj pojam ima šire značenje i ne može se svoditi samo na vlast.[40] Svaka državna vlast ima na svom ideološkom *repertoaru* niz sadržaja koje proklamuje kao suverene vrijednosti, pozivajući se na Boga, na narod, slobodu, ljudska prava i neku drugu vrijednost kojom opravdava svoje postojanje i djelovanje. Čak i diktatorske vlasti formalno proklamuju da suvereno vladaju zbog viših ciljeva i vrijednosti: zbog *nacionalnog interesa, odbrane države i naroda, borbe za ljudska prava, odbrane vjere, demokratije, očuvanja socijalizma i revolucije itd*. Nisu učesnici *Kontinentalnog kongresa,* 1776. godine u Filadelfiji, govorili da žele oteti vlast od engleskog kralja da bi oni suvereno vladali, već su istakli nužnost ostvarivanja suverenih vrijednosti prirodnih ljudskih prava: *sloboda, život, ličnost, sreća.* Prirodna prava, koja su čovjeku data od Boga kao jedine apsolutne suverenosti, imaju suverenu vrijednost, a narod ima prirodno pravo da te vrijednosti brani kada su ugrožene. U preambulama ustava u državama s građanskom demokratijom navedeni su sadržaji suverene vrijednosti koja prethodi ustavnim normama.[41]

U procesu osporavanja suverenog položaja pape i Katoličke crkve prema srednjovjekovnim državama u Evropi, nastale su teorije o državnom suverenitetu (Žan Boden „Šest knjiga o Republici"). Prema Bodenovom shvatanju, koje je izvršilo snažan uticaj na *francusku pravnu školu,* suverenost pripada državnoj vlasti, kao najvišoj u odnosu na njene podanike. Suverena, najviša državna vlast je iznad zakona (jer ta vlast donosi i mijenja zakone), ali je ispod prava koje ima božansko porijeklo (prirodno pravo). Vezivanje suverenosti za monarha, kao titulara državne vlasti, imalo je i praktično- političke razloge: negiranje univerzalne suverenosti pape, nezavisnost u odnosu na njemačko *Sveto rimsko carstvo* i obezbjeđivanje vrhovnog položaja kraljevskoj vlasti.[42] U državi ne postoji ništa iznad kralja, što bi ga ograničavalo u vlasti ili dovodilo u pitanje njegovu neprikosnovenost, a iznad kralja je samo božansko prirodno pravo, pri čemu

---

[40] Primjer: vjernik hrišćanin vjeruje u vrijednosti sadržane u *Svetom pismu* kao suverene, neograničene, najviše i trajne, vjernik musliman vjeruje u vrijednosti *Kurana* itd. Kod vjernika ne postoji suverena vrijednosna norma iznad sadržaja vjere. Suverenost sadrži vrijednost kao svoje suštinsko svojstvo.

[41] Ustav Švajcarske prije normativnog dijela sadrži pozivanje na apsolutnu suverenu vrijednost „U IME BOGA SVEMOGUĆEG"; Ustav Njemačke kao građanske države u preambuli sadrži „NJEMAČKI NAROD... ...SVJESTAN SVOJE ODGOVORNOSTI PRED BOGOM I LJUDIMA"... Izvor: Lukić Slavko, *Evropski federalizam*, „Kulturno-prosvjetna zajednica", Podgorica, 1996. godine.

[42] Miodrag Jovičić, *Državnost federalnih jedinica*, Nova knjiga, Beograd 1991. godine, str. 7–9.

između Boga i kralja nema posrednika. Kraljeva volja je suverena norma, jer se ona donosi *„po milosti Božijoj kralj ...taj...i taj.. donosi, podaruje"* itd.). Umjesto univerzalne posredničke uloge između Boga i naroda, koju je do tada imao papa, uspostavljeno je univerzalno posredništvo kralja. Vršenje državne vlasti, kroz zloupotrebe suverenosti, imalo je za posljedicu suprotnosti naroda i kralja i dovodilo je do revolucija (francuska, engleska, američka). Međutim, diktatori u raznim zvanjima, zemljama i vremenima, uporno su nastojali svojoj volji dati suvereno svojstvo. *„Kralj je zatočenik narodnog jedinstva... On je čuvar njihovih svagdašnjih interesa... Kraljeva ličnost je neprikosnovena. Kralju se ne može ništa staviti u odgovornost."*[43] Državna vlast formalno odriče da je sama sebi svrha i ističe da se ona vrši u ime zaštite i ostvarivanja „viših" narodnih ciljeva. U navedenom kontekstu kroz istoriju nije osporavana suverenost vlasti, nego je osporavan posjednik tog suvereniteta.[44] Proces transformacije suverenosti volje pape u volju kralja, nastavljen je u volju naroda, nacije, države. Suverena vrijednost kraljeve volje zamijenjena je suverenom vrijednošću ljudskih prava, a narod se pojavljuje kao legitimni vlasnik suverene konstitušuće vlasti koja prethodi državnoj vlasti, a ljudska prava se pojavljuju kao suverena vrijednost koja je iznad svake vlasti. Iz navedenog principa proizilazi da postoji izvorna – originerna suverenost i izvedena – delegirana suverenost. *Izvorna suverenost* je narodna, iznad koje ne može postojati ništa osim Boga. U zavisnosti od pojedinih civilizacija, stepena društveno-ekonomskog razvoja i oblika organizacije države i društva, razlikuju se i sadržaji suverenih vrijednosti. Na primjer, politički sistemi zasnovani na fundamentalizmu vjere imaće vjerske sadržaje kao vrijednosti, liberalna ideologija kapitalizma imaće ljudska prava, slobode, neprikosnovenost privatne imovine, ideologija nacionalne države imaće nacionalne interese itd. *Delegirana – izvedena suverenost* nastaje kada jedan ili više državotvornih naroda ustavom dodjeljuje pravo državi da vrši suverenu vlast u ime naroda. Suverenost države nije svojstvo samo po sebi, nego je dobijeno od naroda kao njegovog izvornog vlasnika. Međutim, kada državna vlast od naroda dobije suvereno pravo da vrši vlast, ona snagom svoje moći nastoji da izvedeni karakter suverenosti izmijeni u originerni, pa se vlast *u ime naroda* preobražava u vlast *nad narodom.* U procesu i odnosu *originerne i izvedene suverenosti* bitno je pitanje – koji subjekt određuje sadržaj originerne suverenosti, na koji način se ona delegira na državu i kako se ostvaruje ustavnost, odnosno kontrola državne vlasti od strane naroda. Žan Žak Ruso je teorijski utemeljio suverenost

---

[43] Ustav Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine, članovi 29. i 35.

[44] U Sjedinjenim Državama suverenost je sa monarha prešla na narod 1776. godine. U Francuskoj je suverenost sa monarha prešla na narod prvi put 1789. U Engleskoj je od 1628. do 1689. trajala oružana i politička borba kojom je uspostavljen kompromis između monarha i naroda, a suverenost je većim dijelom prešla na parlament. U istoriji se suverenost, kao najviša vrijednost, nije dovodila u pitanje, nego se vodila broba za njeno posjedovanje.

naroda, u smislu da država nastaje društvenim ugovorom, slobodnom voljom pojedinaca. Svi pojedinci zajedno, kao narod, na određenoj teritoriji čine javnu ličnost, a nazivaju je državom, političkim tijelom, republikom, silom, suverenom. Pojedinci udruženi u narod iskazuju se istovremeno kao građani, kada su aktivni učesnici vlasti, i podanici, kada su podvrgnuti zakonima države... *Narod podvrgnut zakonima države mora biti njihov autor* (parafrazirano iz Rusoovog poznatog djela, *Društveni ugovor*). Rusoovo poimanje narodnog suvereniteta imalo je snažan uticaj na američku i francusku revoluciju. Ruso ne razdvaja pojam građanina, kao aktivnog političkog subjekta, od pojma podanika podvrgnutog zakonima. Onaj ko je podvrgnut zakonu, taj će i pisati zakon, pa je podvrgnut sopstvenoj volji, a onaj subjekt koji izvršava sopstvenu volju je suveren. Delegiranu ili izvedenu suverenost Ruso je poimao kao formu iskazivanja narodne originerne suverenosti, tako da narodni poslanici, koji u ime naroda vrše državnu vlast, ne mogu biti predstavnici naroda, nego narodni povjerenici. Narodni predstavnici, prema Rusou, nemaju sopstvenu slobodu političkog djelovanja, nego izvršavaju od naroda povjereni mandat (imperatrivni – delegirani mandat).

Narod ima pravo da izgradi mehanizme koji će spriječiti otuđenje poslanika od narodne volje. Narod kao titular delegira suverenost državnoj vlasti i ima pravo da kontroliše državnu vlast, a princip ustavnosti u nekoj državi pojavljuje se kao suštinski faktor i indikator njenog demokratskog karaktera. Formalni proces izbora vlasti bez ustavnosti nema dovoljan legitimitet njenog vršenja. U naučnoj teoriji, kao i u praksi, mnogo veća pažnja je posvećena izbornim procesima u osvajanju vlasti (izborni inženjering i politički marketing) nego ustavnosti, kao procesu njene demokratske kontrole. Kada se suverenost svede na pravni formalizam, kada se izbori svedu na skup pravno-tehničkih pravila, tada se od suverenosti oduzima njena suština i umjesto izvorne narodne suverenosti utemeljuje se suverenost državne vlasti – *ukradena suverenost*. Problem kontrole državne vlasti od strane naroda nije razriješen ni u današnje vrijeme, uprkos brojnim demokratskim dostignućima u funkcionisanju države i političkog sistema. U liberalno-kapitalističkim društvima suverenost se svodi na ljudska prava i slobodu pojedinca, a vlast se kontroliše i smjenjuje kroz izborne procese. U socijalističko-komunističkim revolucijama suverenost je vezivana za prava radničke klase, gdje država postaje suverena, jer je zasnovana na suverenim radničkim pravima koja *legitimno* zastupa Komunistička partija.[45] Definisanje pitanja titulara suverenosti je suštinsko ustavotvorno pitanje, jer njime se definišu državotvorni subjekti – ko ima pravo da osnuje i uredi državu. Navedeno pitanje je danas u fokusu političke borbe u Bosni i Hercegovini o kojem nema saglasnosti etničkih zajednica, odnosno

[45] Aleš Bebler: *Načelo suvereniteta naroda u međunarodnim odnosima i radnička klasa*, Naprijed, Zagreb, 1949. godine, str. 11–20.

vladajućih partijskih elita. Definicija titulara suverenosti determiniše državno uređenje i identifikuje vlasnika države, što je bitno za Bosnu i Hercegovinu s tri autohtona naroda. *„Definicija titulara suverenosti opredjeljuje ukupnu institucionalnu strukturu sistema vlasti i načina odlučivanja."*[46] Navedena konstatacija, teorijski i praktično, znači da jedan ili više titulara suverenosti odlučuju o svim bitnim elementima države koju stvaraju. Kada više titulara suverenosti (u slučaju Bosne više nacija) odlučuju o državi oni to mogu činiti na tri načina.

Jedan način je da, u relativno dužem istorijskom procesu, tri etničke zajednice izgrade novu, četvrtu nadsvođujuću građansku vrijednost koja je, u većoj ili manjoj mjeri, apstrahovana od njihovih posebnih vrijednosti. Izgradnja građanske nacije, prirodnim procesima međuetničke saradnje nije se dogodila u zadnjih stotinu godina, i to je objektivna realnost istorijskog nasljeđa.

Drugi je način da se tri nacije izraze kao jedan titular zajedničke i nedjeljive suverenosti, koja se iskazuje kao ravnopravna konstitutivnost. Ovakav model u Bosni je uspješno primjenjen u ustavnoj osnovi prilikom stvaranja njene državnosti 1943. i 1944. godine. *„Prvi put u svojoj istoriji narodi Bosne i Hercegovine ravnopravno i slobodno svojom vlastitom voljom i svojim vlastitim snagama izgrađuju svoju državnost. Danas narodi Bosne i Hercegovine ...hoće da njihova zemlja koja nije ni srpska ni hrvatska ni muslimanska, nego i srpska i hrvatska i muslimanska, bude slobodna ...u kojoj će biti osigurana puna ravnopravnost svih Srba, Hrvata i Muslimana" (dokumenti ZAVNOBiH-a).* Narodna Republika Bosna i Hercegovina *„ujedinila se na osnovu načela ravnopravnosti sa drugim narodnim republikama u zajedničku saveznu državu – Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju" (Ustav Narodne Republike BiH 1946. godine, član 2).* Navedeni način izražavanja suverenosti tri etničke nacije je realna osnova za izgradnju konsocijalnog političkog sistema. Treći način je međunacionalni sukob u raznim varijantama, uslovno nazvan „dvostruka nemogućnost". Narodi kao nacije ne mogu da nađu neophodni nivo zajedništva, ali istovremeno ne mogu da ostvare nacionalne ciljeve u formi posebnih država.

Suvrenost je originerno svojstvo nacije koje ona prenosi na državu kao delegiranu ili izvedenu kategoriju. Suverenost države u BiH je izvedena kategorija zajedničke i nedjeljive suverenosti Hrvata, Bošnjaka i Srba.

1.3. Subjekti konstituišuće vlasti

Status konstitutivnog subjekta je najbitnije pitanje u ukupnom procesu osnivanja, uređenja i funkcionisanja država. U vezi ovog pitanja trajali su međunacionalni sukobi u bivšoj jugoslovenskoj državi, ali su takođe nastali i međunacionalni sukobi i u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj.

[46] Kasim Trnka, nav. djelo, str. 54.

Funkcionisanje Bosne danas opterećeno je problemom subjekata konstituišuće vlasti, jer predstavnici tri etničke nacije imaju različite i suprotstavljene stavove o ovom suštinskom državnom pitanju.
U teoriji nije teško odrediti titulara konstituišuće vlasti, jer je to narod, u različitim oblicima, ali je problem u činjenici što se u ime naroda pojavljuju različiti subjekti. Na prostorima bivše jugoslovenske države, u ime naroda kao titulara konstituišuće vlasti pojavljivali su se: kralj, partijske elite, organi savezne državne vlasti, republički državni organi, međunarodni centri moći itd. Sukobi državotvornih subjekata na prostoru bivše Jugoslavije počeli su samim osnivanjem države i trajali su do njene disolucije (70 godina). S obzirom na to da je Bosna i Hercegovina u različitim statusima bila integralni dio bivše jugoslovenske države, sukobi konstitutivnih subjekata u ovoj državi direktno su uticali i na sukobe konstiutivnih subjekata u Bosni i Hercegovini.

1.3.1. *Konstitutivni subjekti u bivšoj jugoslovenskoj državi*

Autohtonost i suverenost, kao najviša vrijednost, nisu same po sebi dovoljne da bi jedan narod stvorio državu i postao bitan faktor njenog funkcionisanja. U stvaranju države neophodni su i realna moć naroda, povoljni međunarodni odnosi, određen stepen društvenog razvoja, snaga državotvornosti naroda i, uopšte, pogodne društveno-istorijske okolnosti. Konstitutivnost naroda se iskazuje kao složen i trajan proces u kojem narod, sam ili sa drugim narodima, nastoji realizovati svoju suverenost kroz osnivanje i organizaciju države. Država Srba, Hrvata i Slovenaca (SHS) stvorena je 1918. godine, a njen Ustav je donesen 1921. godine, jer je dvije i po godine trajao proces usaglašavanja konstitutivnih subjekata. Prvu jugoslovensku državu stvorili su dva državotvorna subjekta – *Narodno vijeće Slovenaca, Hrvata i Srba* iz Zagreba i *država Srbija*.

Crnoj Gori nije omogućeno da bude konstituitvni subjekt nove zajedničke države, iako je ova država imala priznati međunarodni subjektivitet od Berlinskog kongresa 1878. godine, kao i Srbija. Pod okriljem vojske i vlasti Srbije, bez prisustva legalne vlasti Crne Gore, održana je *Podgorička skupština,* 1918. godine, na kojoj su „predstavnici naroda“ odlučili da ukinu crnogorsku državnost i da se ujedine sa Srbijom kao njen integralni dio. Za odluku kojom se radikalno mijenjao status države bilo je neophodno izabrati ustavotvornu skupštinu koja bi imala potpuni legitmitet naroda da može donijeti ovu istorijsku odluku. Nakon sporne *Podgoričke skupštine* 1918. godine i ujedinjenja sa Srbijom, državni subjektivitet Crne Gore je prestao. Podgorička skupština iz 1918. godine nije imala legitimitet ustavotvorne i nije birana od naroda tako da su njene odluke ostale trajno sporne i podijelile su crnogorsku naciju na dio koji je za ujedinjene sa Srbijom i dio koji je za samostalnu Crnu Goru. U suštini se radilo o prisajedinjenju Crne Gore Srbiji, bez prava crnogoroskog naroda i

legalne vlasti da odlučuju o tom pitanju. Vlada Srbije je 7. novembra 1918. godine formirala *Centralni izvršni odbor* za ujedinjenje Crne Gore i Srbije, iako je ovaj organ bio protivustavan, jer tada na prostoru Crne Gore važio leglani ustavni poredak na osnovu ustava iz 1905. godine. Izvršni odbor je sam sebi dao ovlaštenje da može donijeti Pravila o izboru poslanika za Veliku narodnu skupštinu koja će odlučiti o ujedinjenju. Crna Gora je imala važeči zakon o izboru narodnih poslanika koji je igniorisan od strane Izvršnog odbora. Izvršni odbor je donio Pravila, organizovao izbore za Veliku narodnu skupštinu (substitut za Ustavotvornu skupštinu) i zakazao njenu sjendicu za 28. novembar 1918. godine. Sam period izbora i konstituisanja Narodne skupštine trajao je 21 dan, što je kratak vremenski period za legitimne izbore, a ukupan proces odvijao se pod kontrolom vojske Srbije koja je okupirala Crnu Goru pod izgovorom njenog oslobođenja od Austrougarske. Pristalice ujedinjenja u Crnoj Gori bile su podijeljene u dvije grupe, jedni su bili za brzo prisajedinjenje Crne Gore Srbiji – „bjelaši", a drugi su bili za ujedinjenje Crne Gore sa Srbijom uz poštivanje Ustava, odlukom naroda na plebiscitu i da Crna Gora ima ravnopravan status sa Srbijom u novoj zajedničkoj državi – „zelenaši" *(bjelaši* su imali bijele, a *zelenaši* zelene kandidacione liste u izborima za Veliku narodnu skupštinu). Na samom zasjedanju skupštine ovo tijelo je nazvano *Srpska velika narodna skupština* i donesene su odluke:

– da se kralj Nikola i njegova dinastija zbace sa prijestolja u Crnoj Gori i da im se ne dozvoli povratak u Crnu Goru,

– da se Crna Gora ujedini sa Srbijom u jednu državu pod dinastijom Kralđorđevića, u zajedničku otadžbunu troimenog naroda Srba, Hrvata i Slovenaca,

– izabran je Izvršni odbor kao prelazni organ vlasti koji će se starati o ujedinjenju,

– da se o odlukama Velike skupštine obavijesti kralj Nikola i njegova vlada (parafrazirani navod iz Odluke *Velike narodne skupštine).*

Konstituivni subjekti u Crnoj Gori prilikom stvaranja prve zajedničke Države SHS nisu bili ni crnogorski narod, ni legalna državna vlast, nego je formalno bila *Velika narodna skupština*, a u suštini konstitutivni subjekt bio je kralj Aleksandar i vlada Srbije kojom je predsjedavao Nikola Pašić. Odlukama AVNOJ-a, u Jajcu 1943. godine, koje su donijeli predstavnici naroda, određeni od strane Komunističke partije, Crna Gora je stekla status posebne državnosti u kapacitetu federativne jedinice. Negiranjem državnosti Crne Gore i identiteta crnogorske nacije stvoren je problem u međunacionalnim odnosima crnogorske i srpske nacije čije su posljedice prisutne i danas. Nakon 88 godina Crna Gora je ponovo postala samostalna država 2006. godine i povratila međunarodni status koji joj je priznat još 1878. godine. Ukidanje državnosti Crne Gore ostavilo je negativne posljedice koje su bile povoljne za jačanje uticaja *Komunističke partije* i partizanskog pokreta.

Predstavnici naroda iz Bosne i Hercegovine nisu imali konstitutivnu ulogu i nisu bili faktori odlučivanja u stvaranju prve zajedničke države. Hrvati, Slovenci i Srbi s područja bivše Austrougarske proglasili su Državu SHS, s vrhovnim organom *Narodnim vijećem*, na teritoriji dotadašnje Monarhije. *Narodno vijeće,* kao samoproklamovani i najviši organ vlasti i najviše narodno predstavništvo na prostorima bivše Austrougarske (Slovenija, Bosna i Hrvatska), nije imalo suverenost, realnu moć ni izborni legitimitet naroda. *„Narodno vijeće SHS je željelo da uđe u novu državu, Kraljevinu SHS, kao država, naspram država Srbije i Crne Gore, tj. da se ujedine tri države. Srbija i Crna Gora su pristale na takav status narodnog vijeća SHS, iako je bilo izgledno da to nije priznata ni suverena država".*[47] Uoči stvaranja Jugoslavije na ovom području postoje tri posebne države: *„(1) Kraljevina Srbija, (2) Kraljevina Crna Gora i (3) Država Slovenaca, Hrvata i Srba, koji su ranije živjeli u sastavu Austrougarske monarhije"*.[48] Bez obzira što Država SHS, s vlašću *Narodnog vijeća*, u realnosti nije postojala, u ustavnoj osnovi ona je definisana kao entitet koji ravnopravno sa Srbijom, kao drugim entitetom, konstituiše novu, zajedničku državu. Ovakvom ustavnom osnovom Hrvati i Slovenci su valorizovali svoje autohtone statuse i iskazali suverenost, a nepostojeći državni entitet pravno legalizovali kao konstitutivni subjekt i u novu državu ušli, ne samo kao dvije nacije, nego i kao državni entitet. Konstitutivnost Srba iz Hrvatske i Bosne je odvojena od konstitutivnosti Srba iz Srbije još od vremena formiranja Države Srba, Hrvata i Slovenaca (SHS) 1918. godine. Država Srbija nije prvo postavila pitanje nacionalnog ujedinjenja srpske nacije, pa na toj osnovi stvarala novu državu, nego je stvaranje nove višenacionalne države postavila kao primarni nacionalni cilj, iako srpska nacija nije imala priliku da se o tome demokratski izjasni. Posljedice navedene istorijske zablude tadašnje vlasti Srbije traju do današnjih dana, jer se srpska nacija još uvijek nije oporavila od jugoslovenske havarije. Priznanjem nepostojeće Države SHS i samoproklamovanog predstavništva *Narodnog vijeća* od strane Srbije, Hrvati i Slovenci su ostvarili teritorijalno-entitetski subjektivitet, koji u vrijeme Austrougarske nisu imali. Prije stvaranja zajedničke države predstavnici hrvatske i slovenačke nacije su formalno teritorijalizovali svoju konstitutivnost u državni entitet pod nazivom *Država Srba, Hrvata i Slovenaca.* Uviđajući bitnost i dalekosežnost teritorijalnog aspekta konstitutivnosti, hrvatski i slovenački političari su uz pomoć lojalnih srpskih političara, proglasili 29. oktobra 1918. godine Državu SHS, koja se ujedinila sa Srbijom kao poseban i ravnopravan državni entitet.

Samoproglašena Država Srba, Hrvata i Slovenaca formalno je

[47] Rajko Kuzmanović, nav. djelo, str. 134.

[48] Grupa autora: V. Mratović, N. Filipović, S. Sokol, *Ustavno pravo i političke institucije*, Udžbenici i skripte, Zagreb, 1981. godine, str. 108.

postojala tridesetak dana, bez ijednog bitnog državnog određenja, ali je imala formalno-pravni status entiteta priznatog od Srbije, što je potvrđeno pregovorima u Ženevi 9. novembra 1918. godine. Uprkos činjenici da je Srbija priznala nepostojeći državni entitet i, čak, priznala njegov konstitutivni status, predstavnici *Narodnog vijeća* imali su suprotne stavove od Srbije, kada je riječ o uređenju buduće zajedničke države. Predstavnici hrvatskog i slovenačkog naroda definisali su ustavnu osnovu za federalno državno uređenje, a predstavnici Srbije imali su za osnovu unitarističko – centralističko uređenje. Hrvati i Slovenci su, iz statusa poraženih u Prvom svjetskom ratu, postali ravnopravni državotvorni subjekti sa Srbijom, a istovremeno je spriječena nacionalna teritorijalizacija Srba, pri čemu su Srbi iz Hrvatske i Bosne teritorijalno i konstitutivno odvojeni od Srbije.

Drugi aspekt se odnosio na konstitutivnost srpskog naroda izvan Srbije, s područja bivše Austrougarske. Konstitutivnost Srba s područja Monarhije realizovala se putem *Narodnog vijeća* iz Zagreba, a ne preko Srbije, čime je izbjegnuto iskazivanje Srba kao jednog nacionalnog konstitutivnog subjekta na prostoru cijele državne teritorije. Navedena istorijska činjenica, koja se dogodila uz pristanak tadašnje države Srbije, trajno je odredila pravni okvir izražavanja konstitutivnosti Srba s područja Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Ova „krupna sitnica" bila je manje bitna sve do 1990. godine kada je, u procesu sticanja nezavisnosti Hrvatske i Bosne, pokazala svoju konstitutivnu moć. Platforma Srba iz Bosne s kraja Prvog svjetskog rata, da se ujedine sa Srbijom, izbjegnuta je od strane tadašnjih predstavnika Srbije i predstavnika dijela Srba iz Hrvatske koji su imali važnu ulogu u *Narodnom vijeću* u Zagrebu. Srbija je priznala nepostojeću Državu SHS kao državni entitet i s tim entitetom stvorila novu državu, odričući se naziva Srbija i prihvatajući naziv SHS kao ime novostvorene zajedničke države. Bio je to jedinstven primjer u istoriji da jedna država ukida samu sebe radi ostvarivanja nekih viših iracionalnih ciljeva. Srbija je sebi dala ulogu da predvodi oslobođenje i ujedinjenje Srba, Hrvata i Slovenaca, iako to od nje nisu tražili ni Hrvati ni Slovenci. Istovremeno, Srbija je zanemarila svoj državni interes i interes srpske nacije u cjelini i sve svoje kapacitete upotrijebila u stvaranje jugoslovenske nacije i države koju niko iskreno, osim Srbije, nije ni htio. Iako su Srbi u XIX i XX vijeku skupo *platili* državnost Srbije (Prvi srpski ustanak, Drugi srpski ustanak, Prvi svjetski rat) kralj Aleksandar Karađorđević i njegova vlada su s lakoćom ukinuli državnost Srbije i Crne Gore.

Posljedice navedene ustavno-državne *havarije* nisu otklonjene ni danas, jer Srbija još nema definisan državni subjektivitet i teritorijalni integritet. Još nije naučno objašnjena, uloga kralja Aleksandra Karađorđevića u procesu ukidanja Srbije i stvaranja Države SHS, jer bi se time demistifikovala njegova „istorijska" uloga. Srpska konstitutivna pozicija u ustavnoj osnovi iz 1914–1918. godine ostavlja posljedice i u

današnje vrijeme, jer je izgubljeno pravo Srba da se državotvorno izraze na cijeloj teritoriji, kao jedinstvena politička zajednica i nacionalna cjelina. Forma iskazivanja konstitutivnosti naroda bila je bitna i dalekosežna, jer da su narodi SHS bili konstitutivni kao nacionalne cjeline, tada bi u disoluciji Jugoslavije 1990–1992. godine, razgraničenje teritorija bilo moguće prema nacionalnom, a ne republičko-teritorijalnom „ključu". Povoljne međunarodne okolnosti koje je Srbija imala u periodu od 1914. do 1918. godine, nisu iskorištene u interesu srpske nacije zbog nelegitimne odluke srpske vladajuće oligarhije predvođene kraljem Aleksandrom Karađorđevićem, najvećim „grobarem" srpskog nacionalnog pitanja u istoriji. Država *Srba, Hrvata i Slovenaca* od nastanka nije imala legitimitet na „narodnoj suverenosti". Konstituanti su bili kralj i hrvatski i slovenački politički predstavnici. U ustavnoj osnovi nove države interesi konstitutivnih subjekata su od početka bili suprotstavljeni, što je pokazivalo da je jugoslovenska država vještačka tvorevina bez osnove narodnog legitimiteta. Jugoslovenska ideologija je u Zagrebu shvatana na suprotan način u odnosu na shvatanje jugoslovenstva u Beogradu. Teorija o „jednom narodu i tri plemena" bila je ideološka konstrukcija kralja Aleksandra i tadašnje Vlade Srbije, kao nametnuta kategorija u ime naroda, ali bez narodne legitimne volje. Negiranje konstitutivnosti etničke i nametanje etatističke jugoslovenske nacije bila je jedna od suštinskih protivrječnosti jugoslovenske države, s negativnim posljedicama po međunacionalne odnose i, naročito, po državni položaj srpskog naroda. Jugoslovenska ideologija, kako su je shvatali hrvatski političari, poimala se kao nužni i, ujedno, prelazni period u istorijskom procesu stvaranja posebnih nacionalnih država. *„Jugoslovenska zajednica se zato nije shvatala kao zajednička država, okvir ostvarenja jugoslovenske državne ideje koje bi moglo značiti poništenje suverenosti, time i same državne egzistencije Hrvatske, već kao konfederalna veza u koju će Hrvatska stupiti očuvavši u zajednici državnu posebnost."*[49]

Jugoslovenska ideologija nije bila jedinstvena kategorija, jer hrvatski i srpski koncept jugoslovenstva su od početka bili suprotni i međusobno isključivi. Hrvatsko jugoslovenstvo je rezultiralo nezavisnom državom Hrvatskom, a srpsko jugoslovenstvo je propalo i rezultiralo još uvijek neriješenim državnim statusom Srbije.

Na primjeru jugoslovenske države možemo uočiti još jedan bitan problem koji se tiče protivrječnosti ustavne osnove i političkog sistema. Jedno stajalište, koje uslovno možemo nazvati srpskim, zasnivalo se na shvatanju da je suverena volja naroda iscrpljena konstituisanjem države. Polazeći od takvih poimanja državotvornosti smatralo se da je moguće, kroz oblike političkog sistema, preoblikovati izvornu suverenu volju

[49] Mirjana Stefanovski, *Historija hrvatskog državnog prava,* Draganić, Beograd, 1995. godine, str. 267.

državotvornog naroda. Bila je očigledna namjera kralja Aleksandra da, kroz unitarni politički sistem i kontrolu institucija državne vlasti, neutrališe trostrukost narodne konstitutivnosti, unesenu u ustavnu osnovu (Država Srba, Hrvata i Slovenaca), i nametne „svoju" etatističku jugoslovensku naciju. Bio je to proces inverzivne izmjene Ustava, na način da se iz pozicije političkog sistema mijenja Ustav s ciljem da se konstitutivno pravo naroda, kao njegovo izvorno svojstvo, redukuje. Drugo stajalište, koje uslovno možemo nazvati hrvatskim, zasnivalo se na shvatanju da suverena volja naroda, kao subjekta ustavne osnove, ne može biti iscrpljena nijednim državnim oblikom i da je to njegovo trajno i neotuđivo pravo i svojstvo. Oblik političkog sistema i organizacije državne vlasti su promjenljive kategorije, a suverena volja naroda, ugrađena u ustavnu osnovu, je nepromjenljiva kategorija. U navedenom kontekstu je hrvatska i slovenačka politika poimala jugoslovensku državu i njen politički sistem kao prolazne kategorije na putu stvaranja sopstvenih nacionalnih država. Protivrječnost ustavne osnove (legitimna volja naroda kao konstituanta) i političkog sistema (odnos naroda i države) utiče na stabilnost države i u krajnjoj instanci, na njen opstanak. Kada se negira izvorni narodni sadržaj ustavne osnove, država se nužno održava snagom državnog aparata, a kada ta snaga oslabi država se raspada. U državi u kojoj postoji više ravnopravnih naroda, kao subjekata konstituišuće vlasti, svaki narod nastoji da se „obezbijedi" tako što će stvoriti neki oblik državnog entiteta kojim podržavljuje svoje nacionalne interese prije stvaranja zajedničke države. Činjenica da konstitutivnost naroda izvire iz njegove autohtonosti i suverenosti i da definicija titulara suverenosti određuje državnu organizaciju i njeno funkcionisanje, ukazuje na značaj konstituišuće vlasti kao determinante političkog sistema. S obzirom na to da su Bosnu i Hercegovinu stvorila tri autohtona naroda, na osnovi zajedničke suverenosti i ravnopravne konstitutivnosti, država treba biti jedinstveni i nedjeljiv subjekt uređen po volji sva tri naroda. Danas se teorijske i političke rasprave vode o pitanju: da li je konstitutivni subjekt jedan narod (bosanski), kao zajednica državljana, ili su to tri ravnopravna naroda (Srbi, Hrvati i Bošnjaci) kao etničke nacije? Različite su teorijske pozicije i politička stanovišta zavisno od toga iz koje etničke nacije dolaze. *„Kolektivna prava konstitutivnih naroda su uža od suverenosti. Nijedan konstitutivni narod posebno, niti sva tri zajedno, ne mogu konzumirati cjelokupan sadržaj suverenosti. Nosioci suverenosti u skladu sa demokratskom tradicijom su svi građani".*[50] Prema navedenom stanovištu, građani su suvereni i ujedno državotvorni (vlasnici države), a narodi kao kolektiviteti pojedinačno i zajedno, imaju uža prava u odnosu na ukupnost građana. Sporno je pitanje: ko su građani BiH, postoje li neki građani, stanovnici Bosne, osim pripadnika konstitutivnih naroda?

[50] Kasim Trnka, nav. djelo str. 56.

Svakako da postoje, ali u vrlo malom broju, jer većina stanovnika Bosne i Hercegovine su građani koji su, istovremeno, pripadnici tri autohtona naroda. Svaki Hrvat, Bošnjak ili Srbin je, istovremeno, državljanin Bosne i Hercegovine i pripadnik svoje nacije. Smisao navedenog teorijskog podvajanja jeste da se autohtonim narodima ospori suverenost i da se ovaj pojam veže za građanina. Nacija, kojoj se nameće redukovana suverenost, pruža otpor takvom procesu kao politička cjelina i dolazi do međunacionalnog sukoba ili do sukoba između naroda i državne vlasti. Državotvorni subjekt u odnosu na državu iskazuje se u dva osnovna vida: *constituo* (osnovati, utemeljiti) i *constitutio* (struktura, uređenje, Ustav).[51] Ishod borbe političkih subjekata za sticanje svojstva državotvornih faktora određuje njihov položaj u državi. Osnovna karakteristika državotvornosti na jugoslovenskom prostoru bila je nastojanje vladajućih elita da se legitimna volja naroda isključi iz procesa stvaranja i uređivanja države i da elite umjesto naroda donose državotvorne odluke.

„*Jugoslovenski odbor*" je faktički predstavljao skup političkih emigranata iz Slovenije i Hrvatske, koji su bili jugoslovenski orijentisani, pa su zbog tih ideja morali napustiti Hrvatsku i Sloveniju. Ovaj odbor nije imao legitimitet da predstavlja interese hrvatskog i slovenačkog naroda i uglavnom je djelovao kao lobističko tijelo, pod kontrolom Vlade Srbije, sa zadatkom da na Zapadu promoviše ideju nametnutog jugoslovenstva. Državni vrh Kraljevine Srbije je Krfskom deklaracijom iz 1917. godine izjednačio politički subjektivitet Srbije, kao nezavisne države, sa subjektivitetom *Jugoslovenskog odbora*, a narod Srbije nije imao priliku da se o tom pitanju demokratski izjasni. Kada je riječ o Bosni i Hercegovini, *Narodno vijeće SHS* je, u njeno ime, donijelo odluku o stvaranju nove države sa Srbijom, a narodi u Bosni i Hercegovini nisu imali priliku demokratskog izjašnjavanja o budućoj državi. Samoproklamovano *Narodno vijeće* iz Zagreba nije imalo legitimitet hrvatskog, slovenačkog i srpskog naroda za stvaranje Države SHS. Jugoslovenski odbor kao emigrantska i lobistička organizacija, smještena u Londonu tokom Prvog svjetskog rata, takođe nije imala legitimitet da u ime Hrvata i Slovenaca pristaje na zajedničku Državu SHS. Kralj Srbije, Aleksandar Karađorđević, nije imao legitimitet da ukine državu Srbiju i Crnu Goru radi stvaranja nove SHS države. Prva zajednića Država Srba, Hrvata i Slovenaca (SHS) nije stvorena legitimnom voljom naroda, nego voljom vladajućih i nevladajućih elita izvan narodnog legitimiteta. Nepostojanje legitimiteta u osnovi države i iskazivanje konstitutivnih subjekata izvan narodne volje nužno je vodilo u međunacionalne sukobe i propast države. *Komunistička partija Jugoslavije* je je u Jajcu 1943. godine formirala novo narodno predstavništvo – *Antifaštističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije*–AVNOJ, s ciljem da pribavi legitimitet novom državnom

[51] Branislav Grujić, *Riječnik latinsko-srpskohrvatski*, Obod, Cetinje.

uređenju. Proklamovana narodna volja transformisana je u nacionalnu volju, pa su umjesto pojma *jugoslovenski narod* korišteni pojmovi: Slovenci, Hrvati, Crnogorci, Makedonci, Srbi. Nacionalna volja je definisana u kontekstu *ugnjetenih i ugnjetačke nacije,* pri čemu je srpska nacija definisana kao ugnjetačka, a slovenačka, hrvatska, makedonska i crnogorska, kao ugnjetene nacije, koje će svoj status moći ostvariti kroz republike kao federalne državne jedinice. Državotvornost pet nacija je dalje transformisana u konstitutivnost *Komunističke partije Jugoslavije,* jer je ova partija sebe proglasila legitimnih klasnim i nacionalnim predstavnikom. Na navedenoj osnovi je utemeljena konstituišuća uloga vladajuće političke partije, koja je izvorni narodni legitimitet transformisala u nacionalni, a zatim u partijski. Bez obzira na sporni legitimitet Komunističke partije njena konstitutivnost je bila od bitnog značaja za Bosnu i Hercegovinu, jer su prvi put u svojoj istoriji tri nacije (Srbi, Hrvati i Muslimani) priznate kao subjekti državotvorne vlasti. Državotvornost vladajućih političkih partija se nastavila i nakon dolaska na vlast nacionalnih političkih partija. U pregovorima o opstanku ili preuređenju jugoslovenske države 1990–1991. godine opet nije odlučivao narod, nego partijske elite i vrhovi državne vlasti u republikama. U Bosni i Hercegovini, prilikom *dejtonskih pregovora,* srpski narod nije imao svoje legitimne predstavnike, nego je interese naroda, a bez njegove volje, predstavljao predsjednik Srbije Slobodan Milošević, hrvatski narod predstavljao je predsjednik Hrvatske Franjo Tuđman, tako da su oni bili državotvorni subjekti u ime Srba i Hrvata iz Bosne i Hercegovine. Nakon odluka *Ustavnog suda* o izmjenama entitetskih ustava, zbog njihove nesaglasnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine, tokom 2000. godine aktivnost oko primjene odluka Suda nisu vodila parlamentarna tijela, nego partijske elite. U toku navedenih ustavnih promjena, međunarodni predstavnici su, zbog opstrukcije partijskih elita, bili prinuđeni da se deklarišu i kao subjekti konstituišuće vlasti. Visoki predstavnik je, 11. januara 2001. godine, svojom odlukom formirao ustavne komisije u Republici Srpskoj i Federaciji BiH sa zadatkom da primijene odluku Ustavnog suda BiH o pitanju jednake konstitutivnosti naroda na prostoru cijele države. Kada Ustavna komisija iz Federacije BiH nije blagovremeno primijenila odluku Ustavnog suda, Visoki predstavnik je, svojom odlukom od 19. aprila 2002. godine, proglasio amandmane na Ustav Federacije BiH. U pokušaju ustavnih promjena u periodu 2005–2006. godine, subjekti konstitutivne vlasti bili su partijske elite i međunarodni subjekti. Partijske elite su pregovarale bez prethodno pribavljenog legitimiteta od strane naroda.[52] Lideri pomenutih šest političkih partija su u Vašingtonu,

[52] Stranka demokratske akcije, Srpska demokratska stranka, Hrvatska demokratska zajednica, Stranka demokratskih promjena, Savez nezavisnih socijaldemokrata i Partija demokratskog progresa potpisale su Sporazum o ustavnim izmjenama 2005. godine u Vašingtonu.

novembra 2005. godine, pod pokroviteljstvom američke nevladine organizacije „Institut za mir" i uz prisustvo američkog državnog sekretara, potpisali „Sporazum o izmjeni Ustava Bosne i Hercegovine". U članu 1. definiše se: *„Političke stranke su se dogovorile da izvrše izmjene ustava Bosne i Hercegovine u domenu Predsjedništva, Vijeća ministara, Parlamentarne skupštine"*. U članu 5. dalje se navodi: *„Strane su saglasne da je ovo samo prva faza ustavnih promjena", a u članu 6. „...da će nakon općih izbora 2006. godine, uslijediti naredna faza reformi".* Dalje se navodi: *„Strane su saglasne da ovaj sporazum sa aneksima treba usvojiti Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine."* Očigledno je, iz navedenog Sporazuma, da su ključnu ulogu u formulisanju ustavnih promjena imale partijske elite ili, preciznije, partijski lideri. Šest partijskih lidera postali su subjekti konstituišuće vlasti i potpisima su se obavezali da će u najbitnijim institucijama državne vlasti izvršiti ustavne izmjene. Nedemokratski karakter cjelokupnog procesa ustavnih izmjena (odsustvo demokratskih institucija državne vlasti, isključenost javnosti, odsustvo javnih rasprava i stručnih mišljenja itd.) rezultirao je neusvajanjem ustavnih amandmana u aprilu 2006. godine. U procesu ustavnih izmjena u primjeni presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić–Finci" šest lidera vladajućih partija se opet iskazuju kao konstitutivna vlast od koje zavise ustavne izmjene.

Državotvornost u ustavnoj osnovi je suštinsko pitanje, koje prethodi osnivanju i uređenju države. „Zaposjedanje" pozicije konstituišuće (ustavotvorne) vlasti je glavni politički cilj za sve političke aktere u državi, jer onaj subjekt koji stekne svojstvo državotvornog ima mogućnost da uredi državu po svojoj volji. Ako nema demokratije u ustavotvornoj vlasti tada je neće biti ni u drugim vlastima u državi (zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj). Uvođenjem višepartijskog sistema i neposrednog izjašnjavanja građana u periodu 1989–1992. godine, narodi – nacije su po prvi put u svojoj istoriji dobili mogućnost da izraze legitimnu volju o tome kakvu državu žele. Kada su narodi – nacije dobili priliku da se izjasne o državi većina je bila za formiranje samostalnih država izvan okvira Jugoslavije (Slovenci, Hrvati, Bošnjaci, Makedonci) što ukazuje da zajednička jugoslovenska država i jugoslovenska nacija nisu bili utemeljeni na narodnom legitimitetu, nego na snazi državne prisile i pod dejstvom objektivnih istorijskih prilika. Konstitutivni subjekti su uvijek kolektiviteti u obliku naroda, nacije, pokreta, druge države i slično, jer ne mogu udruženi pojedinci kao slobodne individue stvoriti državu. Problem konstitutivnih subejakata u bivšoj jugolsovenskoj državi je legitimitet, jer su oni donosili odluke izvan demokratske volje naroda. Jugoslavija je propala ne zbog *„međunarodne zavjere Njemačke, Sjedinjenih Američkih Država i Vatikana"* nego zbog nelegitmne ustavne osnove na kojoj je i utemeljena.

1.3.2. Samoopredjeljenje naroda kao izraz konstitutivnosti

Samoopredjeljenje naroda proizilazi iz suverenosti, jer samo onaj ko je suveren može da se samoopredjeljuje, da određuje svoju političku sudbinu naspram države i drugih naroda. Samoopredjeljenje naroda je njegovo originerno pravo koje mu nije podario nijedan drugi subjekt, već ga narod ima kao svoje autohtono svojstvo. Samoopredjeljenje naroda, kao kontinuiran i protivrječan problem u politici i u teoriji, može se posmatrati iz aspekata*: međunarodnog prava, suverenosti naroda, državnog i ustavnog uređenja itd.* Samoopredjeljenje naroda se može iskazivati u oblicima: *državne agregacije, unitarizma, secesije, disolucije, federativnog državnog uređenja itd. S*uprotstavljenost politike i teorije o pitanju samoopredjeljenja naroda bila je izražena u procesu disolucije Jugoslavije i organizacije državne vlasti Bosne i Hercegovine. *„...samoopredjeljenje pojedinih pripadnika određenih naroda ili grupa koje je limitirano „ovlastima" državotvornog naroda koji inače u sebi može uključivati i više naroda".*[53] Ovdje se samoopredjeljenje naroda poima kao pravo etničke grupe, ograničeno državotvornim narodom koji sintetizuje više naroda. Kada državotvorni narod obuhvata više naroda nastaje problem zajedničkog identita i legitimiteta odlučivanja, jer su identiteti u koegzistenciji, a odlučivanje uključuje duplu većinu, većina pripadnika državotvornog naroda koja obuhvata većine u svakom posebnom narodu. Navedena situacija je karakteristična za Bosnu i Hercegovinu, jer legitimitet narodne državotvorne odluke obuhvata većinu stanovnika koja u sebi sadrži većinu Hrvata, većinu Srba i većinu Bošnjaka. Samoopredjeljenje naroda ishodi iz pitanja: može li konkretan narod, kao nacija u državi koju stvara ili u kojoj se već nalazi, ostvariti sopstvene nacionalne interese? Ako narod kao nacija, u državi koju treba stvoriti ili koju je već stvorio, može da ostvari svoje nacionalne interese, sam ili ravnopravno s drugim nacijama, tada se narod samoopredjeljuje kroz pozitivan odnos prema državi. Kada se u državi, zbog objektivnih društveno-istorijskih prilika, mijenjaju elementi njene organizacije i funkcionisanja, tada narod opet nastoji da bude ravnopravan faktor tih promjena. Problem nastaje kada se država stvara ili se mijenja njeno unutrašnje uređenje na štetu interesa nekog naroda (nacije) i bez njegove volje. Kada je narod – nacija isključen iz bitnih procesa odlučivanja u državi, i ako je država organizovana protiv njegove volje, tada narod iskazuje negativan odnos prema državi u obliku secesije ili razdruživanja. U navedenoj situaciji narod nastoji da ostvari konstitutivnost izvan okvira postojeće države, ili da stvori entitet unutar postojeće države. Samoopredjeljenje naroda na prostoru bivše Jugoslavije početkom devedesetih godina bilo je na suprotstavljenoj nacionalnoj osnovi. Jedno

---

[53] Kasim Begić*, nav. djelo* str. 4.

stanovište su zastupali predstavnici institucija Jugoslavije, uglavnom iz reda srpskog naroda, i samoopredjeljenje naroda su poimali kao ograničeno i već iskorišteno pravo. Ovakvo poimanje proizilazilo je iz vrijednosnog sistema jugoslovenske ideologije prema kojoj su se narodi jednom opredijelili za zajedničku državu i time trajno potrošili svoju suverenost, pri čemu je Jugoslavija postala trajna kategorija i viša, opšta vrijednost, koja nadilazi posebne vrijednosti etničkih zajednica. Drugo stanovište, koje su zastupali uglavnom slovenački i hrvatski predstavnici, polazilo je od osnove da je suverenost trajno i nepotrošivo svojstvo naroda, na osnovu koga ima pravo da se trajno određuje prema državi.

Na procese samoopredjeljenja naroda, osim njegove legitimne volje, utiče i nekoliko faktora.

1. Realne društveno-istorijske okolnosti. Bez obzira na autohtono i suvereno pravo naroda da se samoopredjeljuje, on to svoje prirodno pravo ostvaruje u nekom postojećem realitetu. Mogućnosti u jednom istorijskom periodu nisu iste kao u nekom drugom. *Primjer: Srbi su imali priliku da se 1918. godine opredijele kao jedna nacija, ali zbog projugoslovenskog stava Srbije, samoopredjeljenje srpske nacije nije se dogodilo, jer se jedan dio* Srba iskazivao kroz Srbiju, a drugi kroz *Narodno vijeće* SHS iz Zagreba. Kada je Srbija htjela 1991–1992. godine da se Srbi iskažu kao jedan konstitutivni subjekt na cijelom prostoru bivše Jugoslavije, to više nije bilo moguće, jer su realne okolnosti bile radikalno promijenjenje u odnosu na 1918. godinu.

2. Interesi uticajnih država. Velike uticajne države, koje po svom kapacitetu predstavljaju odlučujuće faktore međunarodnih odnosa, imaju mogućnost da svoje interese transformišu u norme međunarodnog prava i obavežu druge države da te norme poštuju. Multilateralna akta koja usaglase velike države postaju izvor međunarodnog prava.

3. Međunarodno javno pravo. U kontekstu međunarodnog prava pitanje samoopredjeljenja naroda je pomenuto aktima Organizacije ujedinjenih nacija. „*Pakt o građanskim i političkim pravima*", koji su OUN donijele 16. decembra 1966. godine, definiše u dijelu prvom, tački 1, da: „*Svi narodi imaju pravo na samoopredjeljenje. Na osnovu ovoga prava oni slobodno određuju svoj politički status i slobodno osiguravaju svoj ekonomski, socijalni i kulturni razvitak*". Definisanje samoopredjeljenja naroda kao univerzalnog, prirodnog i originernog prava, prema međunarodnim aktima je priznanje njegove suverenosti kao izvornog prirodnog svojstva. S druge strane, međunarodni akti ograničavaju samoopredjeljenje naroda teritorijalnim integritetom države, demokratskim načinom iskazivanja i bez ugrožavanja svjetskog mira. U situacijama kada narodi svojim samoopredjeljenjem ugrožavaju integritet države, regionalnu stabilnost, ljudska prava i svjetski mir, nužno je međunarodno posredovanje i arbitraža kao logična posljedica nacionalnih suprotstavljenosti. Bosna i Hercegovina je krajem devedestih godina prošlog vijeka imala upravo ovakvu situaciju. Primjer arbitraže *Badinterove*

komisije 1991/1992. godine, gdje je protumačeno *(mišljenje br. 2. od 15. januara 1992. godine)* da se Srbi mogu samoopredjeljivati samo u okvirima postojećih republičkih granica, a ne kao nacionalna cjelina na prostoru cijele jugoslovenske države. Prema tumačenju *Badinterove komisije,* narodi se mogu samoopredjeljivati u granicama teritorijalnih integriteta republika kao država. Navedeno tumačenje polazilo je od normi međunarodnog prava (deklaracije OUN), kao i od činjenice da je samoopredjeljenje Srba iz Bosne i Hrvatske 1918. godine realizovano odvojeno od države Srbije, kroz formu *Narodnog vijeća* iz Zagreba. Navedena konstitutivna „sitnica" značila je da su Srbi, s teritorije bivše Austrougarske, u novu državu ušli preko *Narodnog vijeća* iz Zagreba, a ne direktno sa Srbijom, jer ujedinjenje i stvaranje Države SHS 1918. godine nije bilo na nacionalnoj, nego na entitetskoj osnovi. Nisu se prvo ujedinile nacije, kao politički subjekti, nego su se ujedinila dva teritorijalna entiteta, država Srbija i nepostojeća samoproklamovana država Srba, Hrvata i Slovenaca – SHS (formirana na teritoriji bivše Austrougarske, područja Bosne, Hrvatske i Slovenije). Istorijska greška srpske politike (odluke kralja Aleksandra i njegove vlade o stvaranju nove zajedničke države i ukidanje Srbije) ima trajne i negativne posljedice po status srpske nacije na prostoru bivše jugoslovenske države. Norme međunarodnog prava o samoopredjeljenju naroda (od Povelje OUN iz 1946. godine do Deklaracije OUN iz 1981. godine) predstavljaju cjelinu, u kojoj vremenski redosljed ima bitnu ulogu. U vrijeme antikolonijalnog procesa, nakon Drugog svjetskog rata, kada nastaje veći broj nezavisnih država u Africi i Aziji, samoopredjeljenje naroda bilo je u kontekstu stvaranja novih država. Krajem pedesetih godina prošlog vijeka, međunarodno pravo o samoopredjeljenju naroda je korigovano deklaracijama OUN.[54] Protivrječne su situacije u kojima narod realizuje samoopredjeljenje, a nema uporište u postojećim normama međunarodnog prava ili kada narod, kroz sukobe (političke i oružane), stvara novu realnost koja postaje materijalni izvor međunarodnog prava. U međunarodnom javnom pravu samoopredjeljenje naroda i teritorijalni integritet države se često pojavljuju kao međusobno isključive kategorije i, zavisno od realnih okolnosti i interesa velikih sila, jedan od navedenih elemenata dobija prevagu i legalitet. U situaciji kada vlada mir i stabilnost, princip teritorijalnog intgriteta države je dominantan u odnosu na samoopredjeljenje naroda u formi secesije, međutim, u situaciji kada dominiraju oružani sukobi nastaje suštinska promjena okolnosti – *rebus sic stantibus* i na osnovu novih okolnosti, samoopredjeljenje naroda može da ima za rezultat radikalnu izmjenu organizacije države. Na primjer, na

[54] Deklaracija iz 1960. godine: Samoopredjeljenje ne može imati za posljedicu raspad države; Deklaracija iz 1966: Samoopredjeljenje se ne može ostvarivati nasilnim sredstvima; Deklaracija iz 1970: Treće države se ne mogu miješati u proces samoopredjeljenja naroda u drugoj državi; Deklaracija iz 1981. godine: Samoopredjeljenje naroda se ograničava na totalitarne režime i u slučajevima kada je narod ugrožen od postojeće državne vlasti.

prostoru Bosne i Hercegovine stvorena je Republika Srpska kao rezultat međunacionalnog ratnog sukoba, a u miru ne bi bilo mogućnosti da nastane ovaj državni entitet. Na Kosmetu nakon rata Albanaca i države Srbije i intervencije NATO pakta stvorena je nezavisna država Kosovo, koja u miru ne bi mogla nastati.

4. Unutrašnje pravo. Osnovne odredbe ustava neke države imaju jednu od ključnih uloga u legitimitetu samoopredjeljenja naroda. Kada se problem samoopredjeljenja naroda razmatra s aspekta međunarodnog prava, u argumentaciju se uzimaju i odredbe unutrašnjeg prava, jer oba prava danas predstavljaju međuzavisnu cjelinu. Badinterova komisija je polazila i od normi unutrašnjeg prava (Ustava SFRJ iz 1974. godine), u kojem su republike definisane kao države, i protumačila da se Jugoslavija nalazi u disoluciji. Ustav Jugoslavije iz 1974. godine definisao je državu na konfederalnoj osnovi, i njegove odredbe bile su osnova na kojoj je realizovano državno osamostaljivanje jugolsovenskih republika. Odredbe ZAVNOBiH-a o zajedničkoj i nedjeljivoj suverenosti i ravnopravnosti Srba, Hrvata i Bošnjaka bile su osnova samoopredjeljenja nacija u Bosni i Hercegovini.

5. Faktor dominantnog interesa. Samoopredjeljenje naroda sadrži interese, kao primarnu dimenziju, dok se pravne norme iskazuju kao način ostvarivanja tih interesa. Logika je da, u ime naroda, istupaju njegovi legitimni predstavnici koji definišu dominantni interes. Međutim, postoje realnosti o dominantnom interesu vladajućeg subjekta (primjer Komunističke partije Jugoslavije). Jedan politički subjekt, sa svojom dominantnom ideologijom, predstavljao je interese više naroda i određivao oblike i procese podržavljenja tih interesa. U navedenom kontekstu, Komunistička partija nije po istim kriterijima određivala interese pojedinih naroda. Jedan kriterij bio je za srpski narod, a drugi za ostale narode (Kongres KPJ u Beču, 1926. godine i Kongres KPJ u Drezdenu, 1928. godine). Drugi je problem kada vladajuća nacionalna elita donosi odluke o statusu te nacije u državi bez saglasnosti većine pripadnika nacije.

....

S obzirom na to, da je suverenost izvorno svojstvo naroda, samoopredjeljenje se iskazuje kao ukupnost realne moći jednog naroda (brojnost, ekonomska snaga, podrška drugih naroda, međunarodna podrška, nacionalna snaga naroda itd.). Samoopredjeljenje naroda je, u suštini, odnos naroda prema državi zasnovan na suverenom svojstvu nacije i može da se iskazuje u pozitivnoj ili negativnoj formi, kroz različite konkretne modalitete. Samoopredjeljenje naroda kao nacije je u suštini realizacija njegove suverenosti u konkretnim društveno-istorijskim prilikama, i kao takvo je nepotrošivo pravo i ne iscrpljuje se konkretnim državnim oblikom. U Bosni i Hercegovini samoopredjeljenje naroda je moguće na osnovi ravnopravnosti i ograničeno je državnim integritetom,

jer nijedna etnička nacija nema pravo da svoje samoopredjeljenje realizuje izolovano i protiv volje drugih nacija.

1.3.3. Entitet kao teritorijalni oblik konstitutivnosti naroda

Latinski *ens* – biće, *esse* – biti, korijen je pojma entitet, koji označava bitnost nečega, suštinu, važnost, nešto što postoji, nešto što je osnovno. U kontekstu organizacije države, entitet je članica nekog državnog saveza ili sličnog državnog udruživanja.[55] Entitet, kao činilac nekog državnog saveza ili neke druge forme organizacije države, je bitni – konstitutivni dio države. Druga važna dimenzija entiteta je činjenica da je teritorijalni dio države. Konstitutivnost entiteta je osnovna, suštinska razlika koja ga razlikuje od drugih oblika teritorijalne organizacije države, kao što su: *regije, oblasti, pokrajine, područja, okruzi itd*. Entiteti mogu biti konfederalne članice nekog saveza ili federalne jedinice savezne države.

Iz samog pojma entiteta nije zahvalno izvoditi oblik konkretnog državnog uređenja, jer entiteti mogu biti organizovani u različitim državnim oblicima, u zavisnosti od konkretnih društveno-istorijskih prilika. Uvođenjem pojma entiteta u ustavnu materiju i organizaciju države u Bosni i Hercegovini, nastala je dilema da li su entiteti postali predmet ustavnog prava poslije Dejtonskog sporazuma ili su oni i ranije bili predmet ustavnog prava. Polazimo od osnove da su entiteti bili konstantan predmet ustavnog prava, jer pod entitetskom organizacijom države možemo posmatrati ukupnost oblika u kojima se iskazuju njeni konstitutivni dijelovi. U kontekstu poimanja entiteta, nameće se pitanje: zbog čega su neke države s entitetskom konstitutivnošću stabilne (primjer Švajcarske), a druge nestabilne ili su se raspale (primjeri SSSR, Jugoslavije i Čehoslovačke)? Odgovor treba tražiti u odnosu između suverenog interesa konstituanata u konkretnoj državi i njene teritorijalno-entitetske organizacije. Kada se entitetsko-teritorijalna organizacija države i suvereni interes konstituanta poklapaju država ima stabilnost, i obrnuto, kada se ne poklapaju to je izvor njene nestabilnosti. Konstituant države nastoji da se njena organizacija i ukupno ustavno ustrojstvo i pravni poredak podudaraju s njegovom suverenom voljom, interesima i vrijednostima. U navedenom kontekstu je bitno pitanje načina i okolnosti pod kojima je neki državni entitet nastao. Za razliku od oblasti, regija, okruga, područja, koje formira država, entitet ne formira država, jer on nastaje prije ili paralelno s državom. Nastanak entiteta nakon države je moguće kroz prožimanje procesa njene disolucije i agregacije. Entitet, obično, nastaje u višenacionalnim državama gdje ima više autohtonih i suverenih naroda koji se iskazuju kao etničke nacije. Konstituant (etnička nacija) stvara svoj

[55] Rajko Kuzmanović, *Podjela nadležnosti entiteta i institucija* BiH, Naučni skup u Banjoj Luci 1997. godine, izdavač: Univerzitet u Banjoj Luci, str. 31.

entitet u namjeri da formira nacionalnu državu. S obzirom na to da realne okolnosti ne omogućavaju stvaranje vlastitih nacionalnih država, konstituanti su prinuđeni da formiraju jednu, zajedničku državu. Jedna etnička nacija prihvata da s drugim nacijama osnuje i uredi zajedničku državu, ali zadržava i entitetski oblik konstitutivnosti, u kojem je već podržavila dio svoje suverenosti. U zajedničkoj, višenacionalnoj državi, konstituant (nacija) jedan dio svoje suverenosti ostvaruje kroz entitet, a drugi dio kroz zajedničke državne organe (s drugim nacijama). Kada konstituanti počinju ostvarivati veći dio svoje suverene volje i interesa na nivou savezne (zajedničke) države, tada državna uloga entiteta slabi, a državna uloga savezne države jača, i obrnuto. Entitet funkcioniše kao dio države, s dvostrukom ulogom: *izraz je nacionalne suverenosti i oblik je vršenja državne vlasti.* Nekoliko osnovnih određenja entiteta suštinski ga razlikuje od drugih formi državne teritorijalne organizacije.

1. *Entitet je teritorijalno-konstitutivni dio države.* Suština međunacionalnog spora u Bosni i Hercegovini je upravo na ovom pitanju. Preovladavajuća srpska teorijska i politička pozicija polazi od konfederalne osnove da su entiteti stvorili zajedničku državu Bosnu i Hercegovinu kroz Dejtonski sporazum kao međunarodni ugovor, da država postoji voljom entiteta, da je državna zajednica entiteta, pa tako entiteti imaju pravo da određuju organizaciju i funkcionisanje zajedničkih državnih institucija. Istina, ovo jesu bili politički ciljevi *Srpske demokratske stranke* 1994. godine (nakon Vašingtonskog sporazuma i stvaranja Federacije BiH), ali nisu prihvaćeni u Dejtonskom sporazumu. Bosnu i Hercegovinu nisu stvorili njeni entiteti, jer je državnost BiH, ustanovljena 1943. i 1944. godine, znatno prije formiranja entiteta. Preovladavajuća bošnjačka teorijska i politička pozicija polazi od unitarne osnove da su entiteti nužna i prolazna kategorija, nastala na osnovu međunarodnog ugovora, i da će se oni vremenom transformisati u regije, oblasti ili sličan teritorijalni oblik. Dejtonski sporazum ne sadrži odredbu da su entiteti nastali voljom države kao oblik njene decentralizacije. Hrvatska teorijska i politička pozicija sadrži dvostrukost, jer polazi od ukidanja entiteta ili stvaranja novog, hrvatskog entiteta. Po Dejtonskom sporazumu i Ustavu Bosne i Hercegovine entiteti nisu stvorili državu, niti je država stvorila entitete, nego se radi o dva nivoa iskazivanja jedinstvene državne vlasti. Državu Bosnu i Hercegovinu i entitete kao njene konstitutivne i sastavne dijelove stvorile su tri etničke nacije (Bošnjaci, Srbi i Hrvati) i ovakva ustavna pozicija entiteta ukazuje na federativni karakter državnog uređenja Bosne i Hercegovine.

2. *Entitet nije statična kategorija*. Funkcionisanje entiteta i njegov odnos prema institucijama na nivou države se mijenja, u zavisnosti od realnih prilika i međunacionalnih odnosa između konstituanata. Prenos nadležnosti državnih poslova sa entiteta na nivo zajedničkih institucija ili obrnuto zavisi od međusobnih odnosa tri etničke nacije i njihovog odnosa

prema postojećoj državi. Kada raste međusobno povjerenje između etničkih nacija i kada se uvećava zajednički međunacionalni građanski sadržaj, tada jačaju savezne institucije i entiteti prenose dio svoje nadležnosti na savezni nivo. Kada se uvećava međunacionalno nepovjerenje tada dolazi do sukoba između entitetskih i saveznih institucija državne vlasti. Na primjer, danas u Bosni i Hercegovini Srbi kroz Republiku Srpsku nastoje da što više ojačajaju institucije entiteta i da oslabe savezne državne institucije, svodeći ih na zajedničke i konfederalne. Bošnjaci nastoje da ojačaju savezne institucije koje bi imale pravnu suprematiju u odnosu na entitetske institucije, svodeći ih na regionalne. Status entiteta u zajedničkoj državi mijenja se u zavisnosti od odnosa između etničkih nacija kao državotvornih subjekata.

3. *Odnos suverene volje konstituanata i oblika teritorijalne organizacije države.* Kroz teritorijalnu organizaciju države prevazilazi se legitimni interes etničke nacije da ima svoj državni entitet i legitimni interes etničke nacije da obezbijedi teritorijalni integritet države. Jedan od suštinskih problema Bosne i Hercegovine sadržan je u pitanju da li je država organizovana u skladu s interesima sve tri etničke nacije. Da li bi formiranje trećeg hrvatskog entiteta pozitivno ili negativno uticalo na opstanak i funkcionisanje države (*pogledati dio o Ustavnoj nadogradnji Dejtonskog sporazuma)?* Princip zajedničke suverenosti i ravnopravne državotvornosti nalaže da se jednako uvaže prava nacije koja želi jaču entitetsku poziciju i prava nacije koja želi jaču poziciju saveznih institucija, jer su oba zahtjeva jednako legitimna. Federativno uređenje države je najoptimalniji, možda i jedini, oblik u kojem se mogu objediniti navedeni legitimni i suprotstavljeni zahtjevi.

4. *Jedinstveni karakter državne vlasti*. Vlast koja se vrši na nivou entiteta i na nivou saveznih državnih institucija je jedna jedinstvena vlast i to nisu dvije podvojene i sukobljene državne vlasti. Vršenje državne vlasti na dva nivoa je tipično za federativnu državu, ali to ne dovodi u pitanje njen jedinstveni karakter. Prema Ustavu ne postoji vlast Bosne i Hercegovine i vlast entiteta, nego postoji vlast Bosne i Hercegovine koja se vrši na nivou institucija BiH i na nivou entiteta. Ustavni balans vlasti na dva nivoa sprečava da bilo koji nivo na sebe preuzme ukupni kapacitet državne vlasti, i obezbjeđuje federalnu ravnotežu gdje jedna vlast ne može da nulificira drugu vlast. Vlast Bosne i Hercegovine posmatrana izvan vlasti entiteta nema legitimitet cjelokupne državne vlasti, a vlast entiteta posmatrana izvan vlasti Bosne i Hercegovine takođe nema legitimitet da se uspostavi kao cjelovita i nezavisna državna vlast. Jedan i drugi nivo vlasti čine cjelinu koju nazivamo državna vlast Bosne i hercegovine.

5. *Entitet ne formira država.* Entitet ne nastaje odlukom državnog organa, već suverenom voljom naroda kao konstitutivnog subjekta, prije ili uporedo s nastankom države. Ovo je suštinska osobina entiteta koja ga razlikuje od regija, oblasti, okruga i drugih teritorijalnih oblika koje

formira centralna državna vlast. Bosna i Hercegovina je tipičan primjer gdje je u procesima disolucije i agregacije državne vlasti, došlo do nastanka entiteta kao posljedice navedenih procesa. Entitetska organizacija je oblik nedovršene države u kojoj se sučeljavaju legitimni i suprotstavljeni interesi pojedinih nacija u kontekstu realnih društveno-istorijskih okolnosti.

6. *Ovlaštenje entiteta da vrši državnu vlast* definisano je istim Ustavom koji određuje i ovlaštenje državnih institucija na saveznom nivou. Jedan i drugi nivo vlasti imaju isti ustavni izvor što je svojstvo federativnih država. Kada bi Ustav regulisao nadležnosti samo saveznih državnih institucija, tada bi one svojom voljom prenosile dio nadležnosti na niže nivoe, što je tipično za unitarnu decentralizaciju i regionalizaciju. Kada ustav ne bi regulisao nadležnosti saveznih institucija i kada bi one imale nadležnosti koliko im prenesu entiteti, tada bi država funkcionisala kao konfederacija. U slučaju Bosne Ustav ne sadrži unitarizam ili konfederalizam, nego ima federativnu osnovu organizacije valsti.

7. *Forme entitetske državnosti su različite*, tako da se dva ili više naroda mogu iskazivati i kroz jedan entitet. Slovenci, Hrvati i Srbi s područja Bosne i Hrvatske su novembra 1918. godine imali jedan entitet (samoproklamovanu Državu Srba, Hrvata i Slovenaca – SHS). Muslimani, Hrvati i Srbi su u Mrkonjić Gradu, 1943. godine, definisani kao konstituanti u Bosni i Hercegovini, kao jednom zajedničkom državnom entitetu koji je postao sastavni dio jugoslovenske države. U Austrougarskoj, nakon krize nastale porazom od Pruske 1876. godine, entiteti (Austrija i Mađarska) su ojačali svoje pozicije, pa se većina državnih poslova odvijala na entitetskim nivoima, a samo nekoliko bitnih državnih funkcija na nivou zajedničkih institucija. Preuređenjem jugoslovenske države (AVNOJ, 1943. godine) proglašene su republike kao nacionalni državni entiteti, koji se svojom slobodnom voljom ujedinjuju u zajedničku jugoslovensku državu. *Komunistička partija* je, navedenim odlukama, ustanovila konfederalnu ustavnu osnovu, jer prvo „voljom naroda" nastaju republike kao državni entiteti, a potom predstavnici tih entiteta donose odluke da se ujedine u zajedničku državu. Istorija državnosti na području bivše Jugoslavije je istorija entitetske konstitutivnosti, koja se iskazivala u raznim oblicima integrativnih i dezintegrativnih procesa.

8. *Odnos entiteta i naroda.* Entitet je u suštini teritorijalni oblik konstitutivnosti naroda i izraz njegove suverenosti. Suverenost i državnost entiteta izvan i iznad naroda ne postoji, jer ne postoji narod zbog entiteta, nego entitet zbog naroda. Dnevna politika partijskih vladajućih elita nastoji da fundira suverenost entiteta kao kategoriju iznad narodne suverenosti, pa se narodni interesi podređuju interesima entiteta. S obzirom na to da entitetom vladaju partijske elite, one svoje interese izjednačavaju sa interesima entiteta kao suverenu i opštu kategoriju.

Preko suverenosti entiteta i entitetske vlasti, partijske elite „kradu" suverenost narodu, što je osnova za transformaciju demokratske državne

vlasti u nedemokratski režim partijskih oligarhija. Druga bitna „podvala" dnevne politike je izjednačavanje entititetskog i etničkog, tako da elita koja vrši entitesku vlast uzima sebi za pravo da bude predstavnik i etničke nacije. Objedinjavanjem državnog i nacionalnog legitimiteta u jednom subjektu, suverenost se „krade" od naroda i prenosi na vladajuće elite. Svođenjem naroda na plebs, vlast na nivou entiteta uspostavlja monopol na vladanje, na resurse, na vrijednosni sistem, na oblike društvene komunikacije, na mišljenje i cijeli sistem pretvara u zatvoreni partijski totalitarizam. U Ustavu Bosne i Hercegovine nisu suvereni entiteti, nego narodi i u organizaciji Parlamentarne skupštine ne postoji *Dom entiteta, nego Dom naroda.* Odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine iz 2000. godine sve tri etničke nacije (Hrvati, Srbi i Bošnjaci) su jednako suverene i konstitutivne u oba entiteta, na cijelom području države, što dokazuje da su narodi kao etničke nacije suvereni, a entiteti su državni oblik ostvarivanja te suverenosti. Dejtonskim sporazumom, u Ustavu BiH, utemeljena je konstitutivnost naroda, kao tri etničke nacije, a organizacija vlasti na nivou entiteta i na nivou Bosne i Hercegovine definisana je kao oblik ostvarivanja ove konstitutivnosti. U odnosu etničkog i entitetskog uočavaju se dva problema.
Etničko je širi pojam od entitetskog, jer se interesi etničke nacije ostvaruju i na nivou entiteta i na nivou zajedničkih institucija države. Republika Srpska i Federacija BiH kao dva entiteta u Bosni i Hercegovini nisu nastali kreacijom državne vlasti BiH, nego su stvoreni u realitetu disolucije i agregacije državne vlasti i u ambijentu međunacionalnog ratnog sukoba. Državna vlast na nivou Bosne i Hercegovine nije nastala ugovorom i voljom entiteta, nego je nastala voljom tri etničke nacije kao tri državotvorna subjekta. Ustav Bosne i Hercegovine je realni izraz zajedničke suverenosti tri nacije, i voljom tri nacije stvorena je i država Bosna i Hercegovina i entiteti kao njeni konstitutivni dijelovi. Suverenost države na nivou saveznih i entitetskih institucija je izvedena i delegirana od strane etničkih nacija kao originernih suverenih subjekata. Entitetska organizacija Bosne i Hercegovina je na federativnoj osnovi, gdje entiteti ne mogu da ponište saveznu vlast, a savezna vlast ne može da poništi entitete.

Istorija državnosti na prostoru bivše jugoslovenske države je istorija entitetskih oblika iskazivanja konstitutivnosti i podržavljenja etničkih nacija.

2. Državnost Bosne i Hercegovine

Državnost Bosne i Hercegovine je sporno političko i teorijsko pitanje posebno u aspektu kada se konstituisala Bosna i Hercegovina kao država u modernom smislu riječi.

Jedno stanovište (uglavnom bošnjačko) polazi od osnove da je država Bosna nastala prije njenih naroda i nastoji fundirati „građansku" ustavnu osnovu. Teoretičari i političari iz reda bošnjačkog naroda zastupaju stanovište o *„obnovi državne samostalnosti Bosne 1992. godine*".[56] *„Tradicija državnosti Bosne seže daleko u rani srednji vijek i nije mnogo kraća od tradicije najpoznatijih evropskih država*."[57] Ako je država Bosna nastala prije njenih nacija, njena državnost je „obnovljena" i prema ovoj teoriji etničke zajednice ne bi imale konstitutivnost, nego bi to svojstvo pripadalo državljanima, građanima Bosne. Narod Bosne činio bi ukupni broj njenih državljana, pa bi nacija bila građanska i uglavnom izjednačena sa državljanstvom. Državni entiteti bi, u tom slučaju, bili kreacija odluka centralne državne vlasti i država bi bila unitarno decentralizovana ili u nekoj formi regionalne države.[58] Teza o *obnovi državnosti* je nerealna i sa teorijskog i praktično-političkog stanovišta. U proteklim vijekovima državnost Bosne i Hercegovine se razvijala i nema više sličnosti sa organizacijom država iz srednjeg vijeka i nema *obnovljivih* elemenata. Pola vijeka je trajao diskontinuitet državnosti Bosne što je previše dugo vrijeme i nema suštinskih elemenata kojima bi se državnost Bosne danas povezivala sa njenom državnošću iz srednjeg vijeka. Građanska nadogradnja etničkih nacija i izjednačavanje državljanstva i nacije je proces koji pripada budućnosti i nema ga u prošlosti.

Drugo stanovište (uglavnom srpsko) suprotno je bošnjačkom. Prema ovom stanovištu, Bosna i Hercegovina je stvorena u Dejtonu, međunarodnim mirovnim multilateralnim sporazumom i ona, kao država, postoji od 1995. godine. *„...Neosporno je da se radi o složenoj državi sui generis, uniji sastavljenoj od dvije države: Republike Srpske i Federacije BiH, ili još konkretnije radi se o realnoj uniji."*[59] Navedeno stanovište ima za cilj da fundira primarnu konstitutivnost entiteta, u smislu da su prvo nastali entiteti, a potom su oni svojim odlukama stvorili zajedničku državu Bosnu i Hercegovinu. Velika je sličnost ovakvih teorijskih i praktičnih pozicija s teorijom i politikom bivše socijalističke Jugoslavije, gdje su prvo nastale republike kao entiteti, a zatim se udružile u zajedničku (izvedenu) državu. „Može *se sa sigurnošću zaključiti da je Bosna i Hercegovina specifična složena državna zajednica sa pretežnim elementima konfederalnog, ali i sa određenim elementima federalnog oblika državnog uređenja*".[60] Suština je

---

[56] „Tako je na prvom zasjedanju ZAVNOBiH-a... održanom u Vracar Vakufu (Mrkonjić Grad) 25. novembra 1943. godine, obnovljena državnost iz vremena srednjovjekovne bosanske države koju je ona bila izgubila turskim osvajanjima". Izvor: Omer Ibrahimagić, nav. djelo, str. 56.
[57] Kasim Trnka, *nav. djelo,* str. 12.
[58] Vidjeti, Omer Ibrahimagić, P*olitički sistem BiH, knjiga 3.*
[59] Izvor: Petar Kunić: *Republika Srpska, država s ograničenim suverenitetom*, Pravni fakultet, Banja Luka, 1997. str. 2.
[60] Snježana Savić, *Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2000. godine, str. 39.

da se u republikama – entitetima ostvaruje izvorna suverenost naroda, a na nivou zajedničke države izvedena – delegirana. Entitet zadržava suverenost i može se odvojiti od zajedničke države na osnovi iste suverene volje kojom se udružio u državu. Navedeno stanovište polazi od konfederalne osnove Bosne i Hercegovine, koja ne postoji u Dejtonskom sporazumu.

Konfederalne i unitarističke teorije o uređenju Bosne i Hercegovine ne proizilaze iz ustavnog prava ove države, nego imaju izvor u ideologijama političkih partija. Dejtonskim sporazumom nisu prvo međunarodno priznati entiteti (Republika Srpska i Federacija BiH) koji su, onda, kao takvi, međusobnim ugovorom formirali državu Bosnu i Hercegovinu. Takođe, ovim sporazumom nije ustanovljena unitarna država, koja bi kasnije svojom voljom osnivala entitete.

Mi polazimo od osnove da je država Bosna i Hercegovina ustanovljena odlukama *Zemaljskog Antifašističkog Vijeća Narodnog Oslobođenja Bosne i Hercegovine*–ZAVNOBiH-a, iz 1943. i 1944. godine, i da je dugo funkcionisala kao politička federacija – nacionalni ključ. Navedenim odlukama definisana su tri suštinska elementa koji su trajna kategorija postojanja i funkcionisanja Bosne i Hercegovine: a) Bosna je ustanovljena kao država, u formi federalne jedinice kao primarnog oblika državnosti, koja se svojom voljom udružuje u jugoslovensku državu, b) definisani su Hrvati, Srbi i Muslimani kao zajednički i ravnopravni titulari suverenosti i c) ustanovljen je balans između etničkog i građanskog sadržaja u identitetu nacija. U toku međunarodne arbitraže državnog pitanja Bosne i Hercegovine, od 1992. do 1995. godine, navedeni elementi državnosti ZAVNOBiH-a su priznati i na kraju uvršteni u Dejtonski sporazum. Poimanje državnosti Bosne i Hercegovine izvan ZAVNOBiH-a, u varijanti da je Bosna kao država uvijek postojala, a sada je samo obnovljena, ili u varijanti da je Bosna kao država nastala tek Dejtonskim sporazumom, nemaju uporišta u Ustavu i Dejtonskom sporazumu u cjelini. Radi jasnijeg sagledavanja državnosti Bosne ukratko ćemo se osvrnuti na elemente njene državnosti u turskom, austrougarskom i jugoslovenskom periodu.

2.1. Državnost Bosne i Hercegovine u turskoj državi

Bosna i Hercegovina je, kao i ostala područja Turske, imala centralnu državnu upravu (područjem je upravljao vezir koga je imenovao sultan), što se zadržalo sve do Berlinskog kongresa, 1878. godine. Nije postojao bosanski pravni poredak, jer je bosansko-hercegovačko partikularno pravo bilo dopunsko šerijatskom i državnom (kanunskom). Nisu postojale izvorne bosanske institucije, nego su to bile turske instutucije na području Bosne i Hercegovine. Pokret bosanskih begova za autonomiju (1830–1833. godine) imao je za cilj da spriječi reforme u

Turskoj i da ne dozvoli „ukidanje staroga vakta". Oblike autonomnog vršenja vlasti sultan je dozvoljavao begovima, u zavisnosti od prilika i odnosa snaga bosanskih pobunjenika i sultanove vojske. Autonomija nije imala institucionalni oblik, nije imala svoj pravni sistem koji reguliše njen položaj i odnos prema centralnoj vlasti, niti su bosanski begovi željeli izaći iz okvira Turske carevine.

Hatišerif iz 1865. godine, u formi *Ustavnog zakona Vilajeta Bosanskog,* kao najviši političko-pravni akt koji je sultan donio za područje Bosne, imao je nekoliko odredbi koje ukazuju na unitarnu organizaciju državne vlasti, bez elemenata autonomije.

1. Bosna je u smislu državnog statusa ostala pod nazivom vilajet (*teritorijalno područje turske države na kojem je organizovana državna izvršna uprava).* Bosna je, kao vilajet, bila pogranično područje Turske na kojem je centralna vlast pokušavala da provede reforme na koje se obavezala međunarodnim ugovorom *(Pariški mirovni ugovor, 1856. godine).*

2. Zakonodavnu vlast (i uslovno rečeno ustavnu) imao je sultan, koji je donio „*Ustavni zakon vilajeta bosanskog*" 1865. godine svojom voljom, a ne neko narodno predstavništvo bosanskih naroda. Predstavnički (narodni) organ bilo je *Opšte vilajetsko vijeće,* sastavljeno od po četiri izabrana predstavnika (dva hrišćanina i dva muslimana) iz svih sedam sandžaka (dakle, 14 hrišćana i 14 muslimana), s mandatom od jedne godine. Vijeće je imalo savjetodavni karakter: *o planovima izgradnje puteva, o mjerama za sigurnost putovanja, o unapređenju trgovine i poljoprivrede, o uvećanju prihoda (članovi 27, 28 i 29).* Vijeće nije moglo neposredno komunicirati svojim aktima sa sultanom, nego posredstvom valije koji je kontrolisao ukupnu komunikaciju u svim oblastima uprave (član 30).

3. Upravna vlast, koja obuhvata poslove: *finansijske, političko-diplomatske, policijske i administrativne,* data je u nadležnost vilajetskom valiji, koga imenuje sultan. Valiji je u nadležnost data i kontrola izvršavanja sudskih presuda, kao i opšta nadležnost u izvršavanju opštih i posebnih zakona (član 7). Valija je imao „*administrativni savjet*" (član 13): *pomoćnika za finansije, generalnog sekretara za – vanjske poslove, poljoprivredu, trgovinu, prosvjetu, javne radove, katastar, statistiku. Kod ovoga savjeta (u modernom značenju vlada), polovinu su činili hrišćani, a polovinu muslimani, čime su formalno priznata politička prava hrišćanima. Šest valijinih pomoćnika (tri hrišćanina i tri muslimana) birana su od naroda.*

4. Sudsku vlast činila su tri suda: *građanski, kaznitelni – krivični i glavni trgovački sud*. Nadzor nad sudovima (vrhovnu sudsku vlast) vršio je načelnik pravosuđa, koga je imenovao sultan na osnovu preporuke *šejh-ul-islama,* poglavara islama (članovi 16 i 17.). Glavni građanski sud je drugostepeni, u odnosu na građanske sudove u sandžacima (teritorijalnim

oblastima vilajeta) i njemu je predsjedavao sam načelnik pravosuđa. Od sedam članova suda, tri su bila hrišćanina, tri muslimana i jedan carski činovnik (sekretar). Glavni krivični sud je bio identično organizovan kao i građanski. Glavni trgovački sud imao je posebnog predsjednika i više članova, ali je bio manje pod kontrolom načelnika pravosuđa (članovi 18–26). Sudska vlast je definisana na tri osnovna principa: 1. kontrola od strane centralne vlasti; 2. ravnopravnost hrišćana i muslimana u radu suda i u sudskim postupcima; 3. uključivanje predstavnika naroda u sudsku vlast.

Ustavni zakon iz 1865. godine je formalno–pravno izjednačio hrišćane i muslimane, i to je bio pokušaj uvođenja pravne države na području Bosne, ali bez oblika državne autonomije. Realno stanje u državi (ustanci, bune, bezakonje, represalije, izbjeglištvo i sl.), onemogućavalo je primjenu reformi koje je centralna turska vlast nastojala da provede.
Navedeni „ustav" bio je akt centralne turske vlasti kojim ona na dijelu svoje teritorije pravno reguliše funkcionisanje države. Akt je imao karakter opšteg i najvišeg zakona, ali ne s ciljem da uspostavi posebnu bosansku državnost, nego da pravnim putem razriješi međunacionalne sukobe, nestabilnost u državi (bune, ustanci, bezvlašće) i da postigne spoljnopolitičke državne interese. Iako nije bio ustav u modernom smislu riječi, *Ustavni zakon* je bitan konstitutivni akt kojim je formalno priznata vjerska ravnopravnost i učešće nemuslimana u vršenju državne vlasti. Bez obzira na teškoće primjene, *Ustavni zakon vilajeta bosanskog* predstavljao je reformski akt u procesu koji je Turska provodila na području Bosne kao svoju unutrašnju i spoljnopolitičku potrebu. Predstavnici Bosne nisu bili politički subjekt na Berlinskom kongresu 1878. godine, kada se rješavao njen državni status, a takođe nisu imali status subjekta u direktnim pregovorima Austrougarske i Turske (Carigradska konvencija). Bosna i Hercegovina u okviru turske države nije imala autonomne bosanske institucije državne vlasti, nego je bila specifično pogranično područje jedinstvene turske države. Pokret bosanskih begova za autonomijom nije imao za cilj odvajanje Bosne iz sastava turske države, nego je nastojao da zadobije autonomnu „begovsku vlast" u Bosni, kao području turske države. Autonomaški pokret je imao negativne posljedice, jer je sprečavao reforme kao unutrašnju državnu potrebu i međunarodnu obavezu i doveo je do nestabilnosti državne vlasti, što je Austrougarska na Berlinskom kongresu 1878. iskoristila da uvede svoj protektorat i upravu u ovom dijelu turske države. Autonomaški pokret bosanskih begova bio je protivrječan: da li su se oni borili za državnu autonomiju Bosne ili za autonomiju begovske vlasti? Naučna djela koja tretiraju navedeni problem ukazuju na to da je primarni cilj begova bio sticanje prava da oni sami, po svojoj volji, vrše državnu vlast bez prevelikog uplitanja centralne vlasti i oni nisu državnu

autonomiju razdvajali od autonomije svoje vlasti.[61] Osnovni nedostatak autonomaškog begovskog pokreta bio je to što nisu imali jasnu državnu platformu o ravnopravnosti svih stanovnika u Bosni, jer su političku i ekonomsku nejednakost smatrali prirodnim stanjem društva. Suprotstavljeni centralnoj turskoj vlasti, s jedne, i sukobljeni s hrišćanima, s druge strane, bosanski begovi nisu mogli dobiti unutrašnju i međunarodnu podršku, tako da je njihov pokret poprimio konzervativni karakter i pretrpio neuspjeh.

Bosna i Hercegovina u okviru Turske nije imala posebnu državnost ni autonomiju i bila je integralno područje jedinstvene turske države.

2.2. Državnost Bosne i Hercegovine u austrougarskoj državi

Događaji koji su obilježili političku istoriju Evrope u drugoj polovini devetnaestog vijeka, direktno i indirektno su uticali na Bosnu i Hercegovinu. Vojnički poraz Austrougarske od Pruske, 1876. godine proizveo je negativne posljedice po Monarhiju: gubitak teritorija u sjevernoj Italiji, gubljenje političkog značaja u njemačkom savezu i stvaranje dvojne strukture Monarhije u obliku realne unije. U negativnim spoljnim i unutrašnje-državnim okolnostima, Monarhiji je bila neophodna teritorijalna, politička i ekonomska kompenzacija na drugoj strani, u smislu doktrine *Drang nach osten* – prodor na istok. Bosna i Hercegovina je postala jedan od prioritetnih ciljeva navedene doktrine, iako je ona privlačila pažnju austrougarskih imperijalnih interesa još početkom devetnaestog vijeka.[62] Austrougarska je imala negativan stav prema organizovanju slovenske države na Balkanu i slovenskih nacionalnih pokreta, i prihvatala je samo one pokrete koji su bili u njenom imperijalnom interesu. Iz takve osnove nastala je i potreba da se za interese Monarhije pridobiju bosanski muslimani i Hrvati, a da se Srbi onemoguće kao bitan politički faktor. Interesi Rusije i Austrougarske uticali su da dvije države sklope tajni sporazum, poznatiji kao *Rajhštatski sastanak* (jula, 1876. godine), kojim su razgraničene interesne sfere između

[61] Djela: Mustafe Imamovića, Ferda Čulinovića, Muhameda Hadžijahića, Ante Malbaše, Milorada Ekmečića, Vasa Čubrilovića, Omera Ibrahimagića itd.

[62] Napoleonov ministar Talleyend je početkom devetnaestog vijeka savjetovao austrijskom grofu Metternichu da bi Austrija trebala uzeti Bosnu i Hercegovinu, tursku Hrvatsku, pa i Srbiju. Nadvojvoda Karlo 1803. godine, na Bečkom državnom savjetu (Stadstsrat), iznio je da se na južnim granicama Austrije stvara jezgro nezavisne slovenske države i da je to opasnost po interese Austrije. Tokom 1856. godine maršal grof Radetzky je u memorandumu, koji je predao caru Franji Josifu, tražio osvajanje Bosne i Hercegovine. Tokom 1853. godine, Austrija je na granici prema Bosni i Hercegovini koncentrisala vojsku za okupaciju, a njen vrhovni komandant bio je hrvatski ban Jelačić. Namjere Austrije osujetila je Turska, tako što je sklopila mir sa Crnom Gorom. Izvor: Ferdo Šišić, nav. djelo str. 13–17.

njih. Rusija je pristala da Bosna u cjelini ili dijelom, u zavisnosti od srpsko-turskog rata, pripadne pod austrougarsku interesnu sferu. Nakon toga je sklopljen vojni ugovor između Rusije i Austrougarske u Beču 15. januara 1877. godine, prema kojem Monarhija ima pravo da okupira Bosnu i Hercegovinu kao svoje interesno područje.[63] Rat Rusije protiv Turske, 1877. godine, primorao je Tursku na sklapanje mirovnog sporazuma u San Stefanu, 1878. godine. Prema odredbama ovog ugovora Bosna je trebala imati određen stepen državne autonomije, dok su Srbija, Crna Gora i Rumunija trebale dobiti državnu nezavisnost. Iako su dvije zaraćene strane potpisale mirovni sporazum, evropske sile (Velika Britanija, Njemačka, Austrougarska) su ga osporile. Novi međunarodni kongres, održan u Berlinu 1878. godine, kao revizija San Stefanskog ugovora, raspravljao je o podjeli interesnih sfera i verifikovanju nove političke karte u Evropi. Održavanje Berlinskog kongresa ukazalo je na specifičnu činjenicu koja je ostala konstanta u međunarodnim odnosima i u današnje vrijeme. Kada države sklope ugovor na bazi reciprociteta, to ne znači da će takav ugovor biti prihvaćen od strane drugih država, iako je u skladu sa međunarodnim pravom. Kada druge moćne države imaju interese na konkretnom području, tada međunarodni ugovori na tom području mogu biti prihvaćeni, pod uslovom da se sklope u skladu sa njihovim očekivanjima i interesima. Državni interesi Velike Britanije, Njemačke i Austrougarske su bili saglasni na problemu *istočnog pitanja* što je bila osnova za anuliranje San Stefanskog ugovora i početak Berlinskog kongresa. Nepriznavanjem odredbi San Stefanskog ugovora, koji su sklopile Rusija i Turska, velike Zapadne sile su zauzele stav da se pitanje Balkana, kao dio *istočnog pitanja (pitanje teritorija Balkana nakon potiskivanja Turske iz Evrope),* ne može rješavati bez njihove saglasnosti. Imperijalne težnje Austrougarske prema Bosni, ali i Srbiji, izražene su i ranije, početkom devetnaestog vijeka, i konstantno su sadržavale tri elementa: 1. Austrougarska je željela sticanje nove kolonije i širenje svoje interesne sfere; 2. trebalo je spriječiti Slovene, prije svih Srbe, da na Balkanu osnuju svoju državu koja bi bila prepreka imperijalnim interesima Monarhije, i 3. postojala je podrška evropskih sila, naročito Njemačke i Engleske i Rusije, za interese Monarhije. Kada je riječ o Bosni i Hercegovini isticala su se dva problema – kako primorati Tursku da pristane na okupaciju dijela svoje suverene državne teritorije i kako objasniti evropskoj političkoj javnosti zbog čega se vrši okupacija Bosne. Obrazloženja na Berlinskom kongresu 1878. godine za okupaciju Bosne i Hercegovine, koje su dali austrougarski i, naročito, engleski predstavnici, mogu se grupisati u nekoliko aspekata.

Prvo je predočena argumentacija prema kojoj Turska nije sposobna da u Bosni provede reforme, da obezbijedi mir, stabilno funkcionisanje državne vlasti i zaštitu ljudskih prava, prije svega, ugroženih hrišćana. Kod

[63] Vaso Čubrilović, nav. djelo, str. 252–262.

ove argumentacije bila je jasna svrha ranijih evropskih zahtjeva prema Turskoj da izvrši reforme u oblasti izjednačavanja prava hrišćana i obezbjeđivanja opšte sigurnosti i pravnog poretka. Da li su Turskoj namjerno nametani i oni zahtjevi, koje ona realno nije mogla da izvrši, da bi se time dobila argumentacija kako ova država nije u stanju da efikasno vrši državnu vlast u Bosni? Kada velike sile usaglase stav da jedna država nije u stanju da vrši državnu vlast na određenoj teritoriji, da ne može da provodi međunarodno pravo ili obezbijedi ljudska prava, tada velike države polažu pravo na nadzor, kontrolu, protektorat, pa i direktnu okupaciju. Istorijsko iskustvo, nakon Berlinskog kongresa, pa do današnjeg doba, više puta je potvrdilo da je nametanje nerealnih obaveza nekoj državi prva faza njenog potčinjavanja.

Druga grupa argumenatacije odnosila se na socijalnu sferu. Grof Andrijaši (ministar spoljnih poslova Austrougarske) koristio je socijalne i humanitarne argumente, polazeći od podataka da je veliki broj izbjeglica iz Bosne prebjegao u Austrougarsku, *„...tako je više od 200.000 duša ostavilo svoje ognjište(?) Već od tri godine morala je c. i kr. Vlada da primi na sebe njihovo izdržavanje. Na to je utrošeno već deset miliona forinti. Plašeći se sudbine koja ih očekuje iseljenici ne pristaju da se vrate u svoj zavičaj...”*[64] Turska se Pariškim ugovorom iz 1856. godine obavezala da reformiše vojsku, finansije, sudstvo i državnu upravu (proces poznat pod nazivom Tranzimat). S obzirom na to da, iz različitih razloga, Turska nije uspjela da izvrši reforme, velike sile su to iskoristile kao argument da turska država nije u stanju da izvršava međunarodne obaveze.

Treća grupa argumenata, koje je na Berlinskom kongresu iznio opunomoćnik Engleske, lord Solzberi, imala je trajne negativne posljedice po Srbiju i srpske interese u cjelini. Solzberi je, kao argument Austrougarske okupacije Bosne, naveo opasnost od stvaranja jedne pravoslavne slovenske države na području Balkana, a Monarhija bi to, okupacijom Bosne, trebalo da spriječi. Solzberi je polazio od interesa Engleske da okupira Kipar prema istom receptu, kao i Monarhija Bosnu. Iz ideološke konstrukcije o opasnosti stvaranja pravoslavne slovenske države na Balkanu, nastala je teorija o opasnosti od tzv. „velikoe Srbije”, „velikosrpske hegemonije”.[65] Iako je Austrougarska na Berlinskom kongresu dobila pravo da okupira Bosnu i Hercegovinu i da njome upravlja (član XXV) nije bilo riješeno pitanje formalne suverenosti, jer je nosilac suvereniteta i dalje ostao turski sultan. Posebne odnose Turska i Austrougarska uredile su bilateralnim ugovorom

---

[64] Hans Šneler, *Državno pravni položaj BiH*, Prevod: dr Vesnić, Štamparija Kraljevine Srbije, Beograd, 1898. godine, str. 13–14.

[65] „U slučaju da koji njihov veći dio pripadne jednoj od susjednih država *(misli se na Srbiju i Crnu Goru)* bio bi obrazovan tim, lanac slovenskih država, koji bi se protezao preko cijelog Balkanskog poluostrva, čija bi ubojna snaga prijetila opstanku stanovništva druge rase, koje zauzima južni deo poluostrva” – Izvod iz Solzberijevog obrazloženja potrebe da Austrougarska okupira BiH. Hans Šneler, nav. djelo, str. 13–14.

pod nazivom „Carigradska konvencija”. Interesi velikih sila, kao izvor međunarodnog prava, iskazani na Berlinskom kongresu, mogu se grupisati u indirektne i direktne. Direktne interese su imale Austrougarska i Turska, a indirektne Britanija, Njemačka, Francuska i Rusija. Zavisno od realnih istorijskih prilika interesi su se mijenjali *(savez Rusije, Austrougarske i Njemačke, savez Engleske i Japana, kasnije savez Francuske, Engleske i Rusije – „Antanta”, savez Njemačke, Austrougarske, Italije, kasnije Turske itd.).* Militaristički krugovi u Beču, čiji je uticaj jačao početkom dvadesetog vijeka (*uticaj prestolonasljednika Franca Ferdinanda, postavljanje načelnika Vojnog štaba Hocendorfa i ministra spoljnih poslova Aerenthala, kao ljudi od njegovog povjerenja, antislovenski i antisrpski nastrojenih*), nastojali su institucionalizovati antisrpsku političku platformu u međunarodnim odnosima. Suština je bila u ideologiji da se za sve probleme na Balkanu, a naročito u Bosni, okrivi srpski faktor i Srbija kao država, i da se time unaprijed opravda svaka buduća akcija protiv Srbije. Na jednom od sastanaka u Beču, 1907. godine, raspravljalo se o planovima za aneksiju Bosne, a bio je prisutan i tadašnji ministar finansija Burian. On je kritikovao bivšu Kalajevu politiku podrške muslimanima i predlagao promjenu politike i oslonac na srpski element. To je izazvalo žestoku reakciju militarističkih krugova, tako da je takva ideja odbačena. Da bi se suzbila tzv. opasnost od srpskog elementa, trebalo je uništiti i državu Srbiju, uz pomoć Bugarske, što je načelnik Štaba Monarhije tražio od cara. *„Nezavisna Srbija bit će vazda i uvijek ognjište onih aspiracija i makinacija koje idu za otkinućem svih južnoslovenskih oblasti austro-ugarske monarhije, a to ne bi bio samo težak udarac, nego upravo smrtan po velevlasni položaj monarhije...”.*[66]

Ideološka institucionalizacija kolektivne krivice Srba izvršena je u austrougarskim militarističkim krugovima, u periodu pred Prvi svjetski rat, a njene tragične posljedice uslijedile su tokom Prvog i Drugog svjetskog rata. Nakon Berlinskog kongresa bilo je očigledno da su austrougarska okupacija i uprava samo prva faza aneksije, a njena potpuna realizacija zavisila je od dva faktora: 1) formalni turski suverenitet nad Bosnom, kao integralnim dijelom njene državne teritorije i 2) realni suverenitet Austrougarske, kroz mandat okupacije i uprave. Austrougarska je polazila od faktičkog stanja: da je država puno uložila u razvoj Bosne, u izgradnju državne uprave, u red i poredak, da postoji istorijski kontinuitet njenog prisustva u Bosni i da Monarhija ima pravo da ovo okupirano područje legalno objedini u svoj teritorijalni integritet. Za realizaciju aneksije, na osnovu materijalnog prava i vlastite moći, Monarhija je čekala povoljne međunarodne okolnosti, koje su i nastupile 1908. godine (rat Rusije i Japana 1905, revolucionarna previranja u Rusiji 1905, previranja u Turskoj 1908, *Mladoturska revolucija* itd.). Vraćanjem Ustava iz 1876. godine, Turska je 1908. godine postala ustavna monarhija u kojoj su svi građani postali formalno ravnopravni. Donošenjem

[66] Ferdo Šišić, *nav. djelo,* str. 82.

ustava otvorilo se pitanje izbora za parlament, a s obzirom na to da je Bosna još uvijek bila pod formalnim suverenitetom sultana, bilo je logično da se i u Bosni izvrše izbori za turski parlament. U prilog tome je išla i činjenica da je srpski nacionalni pokret bio antiaustrijski, a muslimani su se obradovali mogućnosti da se vrate pod okrilje Turske. Turska je početkom dvadestog vijeka nudila više formalnih demokratskih prava u odnosu na Austrougarsku, što je mandat Monarhije činilo besmislenim. Nemajući demokratski odgovor na novu društveno-političku situaciju, Monarhija je pribjegla jednostranom nedemokratskom aktu aneksije, zasnovanom na sili, moći i protiv volje većine stanovnika Bosne. Volja jedne imperijalne države, uz prećutnu saglasnost drugih moćnih država, odredila je političku sudbinu naroda u Bosni, bez mogućnosti njihovog demokratskog izjašnjavanja. Ministar spoljnih poslova Monarhije Aehrental tim povodom je zastupao zvaničnu politiku da se *„nikako ne smije dozvoliti da se pitanje aneksije raspravlja u Saboru. Tek po izvršenju aneksije mogao bi se sazvati Sabor koji bi je u izvjesnoj mjeri sankcionirao svečanim glasanjem”.*[67] Državna vlast Austrougarske odricala je narodima Bosne bilo kakvo pravo da se izjašnjavaju o svojoj političkoj sudbini i državnom statusu. Nakon aneksije, Austrougarska je 1910. godine donijela tzv. Ustav ili *Štatut* i konstituisala *Sabor* kao narodno predstavništvo i Zemaljsku vladu. To su bili formalni organi, bez demokratskog sadržaja, jer je zakonodavna vlast i dalje ostala u nadležnosti cara, upravna u nadležnosti ministra finansija u Beču, a izvršna u nadležnosti *Zemaljske vlade i Poglavara.* Sabor nije imao zakonodavne nadležnosti i bio je konsultativno tijelo po potrebi, nije imao pravo miješanja u rad *Vlade* i mogao se obraćati samo apelacijama (*član 21. 31. i 47. Štatuta*). *„Bosanski ustavni poredak se zasnivao na ideji o tzv. Piramidalnoj ustanovnosti, prema kojoj se prvobitna minimalna ustavna prava, zajamčena ovim Zakonima, imaju postepeno proširivati novim demokratskim ustanovama i u vidu poklona povremeno davati narodu.”*[68] Interesi velikih sila (Rusije, Njemačke, Britanije i Austrougarske), pretočeni su u međunarodne akte s obavezujućom snagom, kojima je određen državni status Bosne i Hercegovine. Austrougarska uprava, uspostavljena nakon okupacije, funkcionisala je po modelu nametnutog protektorata u tri nivoa:

1. Inostrani nivo izvan Bosne. Zakonodavnu funkciju i najbitnije političke odluke donosili su organi izvan Bosne, organi druge države (austrougarski car i ministar finansija);

2. Inostrani nivo unutar Bosne. Ovlašteni predstavnici Monarhije stacionirani u Bosni (zemaljski poglavar, adlatus, činovnici, vlada, policija, sudstvo) tumačili su donesene zakone i odluke i upravljali državnim poslovima;

[67] Mustafa Imamović, *nav. djelo,* str. 183.
[68] Isto, *nav. djelo*, str. 213.

3. *Predstavnici vlasti iz reda stanovnika Bosne,* izabrani od naroda ili imenovani od drugih organa, imali su formalnu ulogu, a u suštini su bili demokratsko-dekorativni faktor i pomoćno osoblje u vršenju vlasti (Bosanski sabor i Zemaljska vlada).

Međunarodno pravo, nastalo formalizovanjem interesa velikih sila, određivalo je unutrašnji pravni i politički poredak u Bosni i Hercegovini. Odlukama Berlinskog kongresa, 1878. godine, i jednostranom Odlukom o aneksiji, 1908. godine, narodi u Bosni su izgubili demokratsko pravo suverenog odlučivanja o svojoj političkoj sudbini i državnom statusu zemlje u kojoj žive i u kojoj su autohtoni. Pravo na samoopredjeljenje, kao demokratska vrijednost civilizovane Evrope, priznato je drugim narodima, ali narodima u Bosni je to pravo bilo onemogućeno. Suverenost i zakonodavna vlast bila je u nadležnosti *cara*, upravna vlast u nadležnosti *zajedničkog ministra finansija*, vojna vlast pod *Generalštabom u Beču*, a izvršna vlast u Bosni bila je *pod Zemaljskim poglavarom i adlatusom i Zemaljskom vladom*. Bosnom nije vladala nijedna bosanska institucija niti je takve bilo, a ukupna državna vlast je vršena od strane funkcionera i činovnika Austrougarske.[69] U pogledu državnog statusa Bosna je bila zajedničko dobro krune i nije imala status trećeg entiteta u Monarhiji, već je bila područje zajedničkog interesa Ugarske i Austrije. Austrougarska je na području Bosne imala nametnuti protektorat, koji je vršen u formi koimperijuma između Ugarske i Asustrije. Bosna nije imala autonomne državne institucije u zakonodavnoj, izvršno-upravnoj i sudskoj vlasti, i nije imala subjektivitet u zajedničkim organima Monarhije. Jedan od bitnih aspekata u određivanju državnog položaja Bosne bilo je i pitanje njenog suvereniteta. Različita mišljenja o nosiocu suverenosti u Bosni, nakon Berlinskog kongresa, mogu se svrstati u dvije teorije. Prva teorija odnosila se na formalno-pravni aspekt prema kojem je Turska zadržala suverenitet nad Bosnom, jer je austrougarski mandat privremenog karaktera (30 godina), dok se u Bosni ne uspostavi red i pravni poredak.[70] Druga teorija se zasnivala na faktičkom stanju, pa je suverenost poistovjećivana sa stvarnim nosiocem vlasti. Mandat, kao privremena kategorija, vezan je za razloge svog uspostavljanja, gdje će Austrougarska sama svojom suverenom voljom ocijeniti kada je mandat ostvaren i kada je pravni poredak uspostavljen.[71] U navedenom pitanju bilo je i mišljenja o podijeljenoj suverenosti. Turska je imala spoljnu, a Monarhija unutrašnju suverenost, pa je svaki oblik

---

[69] Turska vlast je upravljala BiH do okupacije sa svega 120 činovnika. Već 1881. godine Austrougarska je u upravljanju imala 600 činovnika, a 1897. godine bilo ih je 7.379, dok se ovaj broj 1908. godine povećao na 9.535 činovnika. Izvor: Mustafa Imamović, nav. djelo, str. 65.

[70] Ovakvu teoriju su uglavnom zastupali: Jelinek, Martens, Šneler, Ferdo Čulinović, *nav. djelo* str. 310–314.

[71] Ovakvu teoriju su zastupali: Ling i Nojman

suverenosti bio ograničen onim drugim.[72] Suverenost, kao izvorno svojstvo naroda i pravo države, s jedne, i društveno-politička realnost, s druge strane, bili su u prividnoj protivrječnosti. Takva situacija je logična u procesima prelaska suverenosti s jednog subjekta na drugi, ali je bitno da novi subjekt suverenosti ne može da zadobije to svojstvo sve dok stari subjekt ne pristane na to. Kada je Turska prodala Austrougarskoj pravo suverenosti 1908. godine, tada je proces prenosa suverenosti okončan.[73] Suverenost je s jednog subjekta (turski sultan) prešla na drugi (austrougarski car), a narodi Bosne nisu bili subjekti suverenosti u navedenom procesu. Nakon aneksije 1908. godine, Bosna nije postala treći entitet u Monarhiji, niti je dobila autonomne bosanske institucije koje bi vršile državnu vlast. Sabor i Štatut iz 1910. godine nisu Bosni pružali državnu samostalnost, jer Sabor kao narodno predstavništvo nije donosio odluke i zakone, već je imao saradničku ulogu, tj. bio je pomoćno konsultativno tijelo poglavara i Zemaljske vlade. Sabor je uspostavljen (nametnut) dvije godine nakon aneksije, što ukazuje da je Monarhija imala za cilj da izbjegne odlučivanje narodnih predstavnika o državnom statusu Bosne, pa je prvo aneksijom riješeno državno pitanje Bosne, a dvije godine kasnije je uspostavljeno narodno predstavništvo. Sabor je formalno-pravno konstituisan izborima, kao narodno predstavništvo, ali nije mogao da donosi bitnije odluke. Osnovno pitanje statusa Bosne u vrijeme ankesije 1908. godine bilo je odvojeno od volje njenih stanovnika i predstavnika. *„Nikako se ne smije dozvoliti da se pitanje aneksije raspravlja u Saboru. Tek po izvršenju aneksije mogao bi se sazvati Sabor koji bi je u izvjesnoj mjeri sankcionirao „svečanim glasanjem„.”*[74]

Iako Monarhija nije omogućila stanovnicima Bosne da budu konstitutivan ili značajan politički faktor, ipak je kroz Štatut i izbore za Sabor 1910. godine priznala etničnost političkog organizovanja.[75] Etničko-nacionalne partije na izborima za Sabor osvojile su skoro sve glasove birača u kurijama izuzev katoličke kurije. *Srpska narodna organizacija*

---

[72] Mustafa Imamović*, nav. djelo, str*. 21–23.

[73] Monarhija je dobila faktički suverenitet 1878. godine, a sultan je 1908. godine svoj formalno-pravni suverenitet prenio na Austrougarsku za novčanu sumu od 2.500.000 funti sterlinga.

[74] Izlaganje Aehrentala, ministra spoljnih poslova, na sjednici Zajedničke vlade Austrougarske, 11. novembra 1907. godine, Mustafa Imamović, nav. djelo, str. 182.

[75] U izborima za Sabor primijenjeni su kriterijumi etničkih „izbornih kurija”: svaka etnička grupa (pravoslavci, katolici, muslimani) birala je određeni broj predstavnika (pravoslavni 31, muslimani 24, katolici 16 i jevreji 1 – ukupno 72 poslanika iz kurija), a u svakoj etničkoj kuriji postojale su „podkurije” (građani, seljaci, zemljoposjednici, intelektualci). Osim predstavnika prema kriterijumima „izbornih kurija”, birani su i „virilisti”, određena zanimanja po funkciji (15 predstavnika vjerskih zajednica – 6 pravoslavaca, 5 mulismana, 3 katolika, 1 jevrejin i 5 državnih službenika – predsjednik Vrhovnog suda, gradonačelnik Sarajeva, predsjednik trgovačke i advokatske komore). Sabor je imao ukupno 92 poslanika. Predsjedništvo je bilo tročlano po vjerskoj pripadnosti. Etničko-vjerski princip važio je i za Zemaljski savjet (Vlada) – 4 pravoslavca, 3 muslimana i 2 katolika.
Izvor: Mustafa Imamović nav. djelo.

osvojla je sve mandate paravoslavne kurije – 31, Muslimanska narodna organizacija osvojila je sve mandate muslimanske kurije – 24, Hrvatska narodna zajednica osvojila je većinu mandata katoličke kurije – 12 i Hrvatska katolička udruga osvojila je četvrtinu mandata katoličke kurije– 4. Jedan mandat je bio rezervisan za jevrejsku zajednicu.

Izbori za Sabor 1910. godine su značajni u nekoliko aspekata: 1. prvi put u istoriji održani su višepartijski izbori za narodno predstavništvo u Bosni i Hercegovini; 2. Monarhija je priznala autohtonost, identitet i legitimitet tri vjersko-etničke grupe (pravoslavni, katolici i muslimani) i 3. Monarhija nije prihvatala da izabrani predstavnici naroda u Bosni kroz Sabor dobiju bitniji politički uticaj na državne poslove. Na osnovu istorijskih činjenica o Austrougarskoj upravi u Bosni, u periodu od 1878. do 1910. godine, njen mandat bi se mogao definisati kao „koimperijum" Ugarske i Austrije, kao zajedničko dobro krune, kao posebno državno područje *corpus separatum* ili, čak, kao kolonija – *„Bosna je kolonijalni posjed Monarhije"*.[76]

U oblasti upravne i sudske vlasti stanovnici Bosne su imali manje političkih prava u odnosu na *Vilajetski turski zakon iz 1865.* godine.

Državna autonomija Bosne, u vrijeme međunarodnog mandata Austrougarske 1878–1908. godine, nije ni bila pravno moguća, zbog suprotnosti sa suštinom mandata. Austrougarska je imala pravo i obavezu da svojom vojskom zaposjedne Bosnu, kao jedinom legitimnom silom, i da uspostavi svoju državnu upravu u obliku koji ona smatra prikladnim. Bilo kakav oblik uspostavljanja autohtonih bosanskih institucija i državne autonomije doveo bi u pitanje opravdanost austrougarskog mandata. Cilj Monarhije bio je da proširi svoju državu na Bosnu, a ne da bosanskim narodima stvara bosansku državu.

Bosna je bila integralni dio teritorije turske države koja je, po međunarodnom multilateralnom sporazumu (Berlinski kongres 1878. godine), data Austrougarskoj državi na okupaciju i upravu. U periodu od 1878. do 1908. godine Bosna je bila područje Turske nad kojim je Austrougarska vršila upravu i protektorat. Nakon 1908. godine Bosna je bila integralni dio Austrougarske države bez elemenata vlastite državnosti.

2.3. Državnost Bosne i Hercegovine u jugoslovenskoj državi

Pod jugoslovenskom državom podrazumijevamo državne oblike: *Državu Srba, Hrvata i Slovenaca – SHS, Kraljevinu Jugoslaviju, Demokratsku Federativnu Jugoslaviju – DFJ, Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju – FNRJ i Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju – SFRJ.*

---

[76] Mišljenje austrijskog profesora Univerziteta u Gracu, *Hofrata dr Eduarda Rihtera,* članak napisan 1898. godine. Izvor: Ante Malbaša, nav. djelo, str. 14.

2.3.1. Država Srba, Hrvata i Slovenaca – SHS i Kraljevina Jugoslavija

Krajem Prvog svjetskog rata, kada je raspad Austrougarske bio očigledan *Hrvatski sabor* (hrvatsko narodno predstavništvo) je raskinuo sve državno-pravne veze sa Austrougarskom monarhijom. Na teritorijama koje su do tada bile u sastavu Austrougarske, 28. oktobra 1918. godine proglašena je Država *Srba, Hrvata i Slovenaca – SHS*. Ovu samoproklamovanu državu bez ijednog elementa državnosti predstavljalo je *Narodno vijeće* sa sjedištem u Zagrebu.

Deklaracijom hrvatskog Sabora poništeni su akti hrvatsko-ugarske nagodbe iz 1868. godine, po kojima je područje Hrvatske bilo u državnom entitetu Ugarske.[77] Dana 24. novembra 1918. godine (27 dana nakon proglašenja) *Narodno vijeće* Države Slovenaca, Hrvata i Srba je donijelo odluku da se ova država ujedini sa Srbijom u novu zajedničku državu Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, što se i dogodilo 1. decembra 1918. godine. Narodno vijeće je stvaranju nove države pristupilo na osnovi ujedinjenja dvije države – države SHS i države Srbije. *Slovenci, Hrvati i Srbi koji su na teritoriji bivše Austrougarske monarhije izveli prevrat i privremeno konstituisali nezavisnu narodnu državu, prožeti idejom narodnog jedinstva i oslanjajući se na veliko načelo demokratije, koje traži da svaki narod sam odlučuje o svojoj sudbini, izjavili su već u objavi Narodnog vijeća od 19. oktobra, da žele i hoće da se ujedine sa Srbijom i Crnom Gorom u jedinstvenu narodnu državu Srba, Hrvata i Slovenaca.* Prema navedenoj ustavnoj osnovi *Narodnog vijeća,* ujedinjuju se tri države u jednu novu zajedničku državu. Kralj Aleksandar u ime Srbije prihvata ovu ustavnu osnovu – *U ime Njegovog Veličanstva kralja Petra I, proglašavam ujedinjenje Srbije sa zemljama nezavisne države Slovenaca, Hrvata i Srba u jedinstveno kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca* – što se i dogodilo 1. decembra 1918. godine. *(Arhiv Republike Srpske).* Crna Gora je je pripojena Srbiji kao i područje Vojvodine, a Bosna i Hercegovina je na specifičan način ušla u sastav nove zajedničke države. Bosna i Hercegovina se našla u nezahvalnoj poziciji da bude u sastavu nove Države SHS ili da sama pokuša uspostaviti sopstvenu državnost. Građanski političari u Bosni su prvo djelovali kroz „*Narodno vijeće SHS*" u Zagrebu, a zatim su 1. decembra 1918. godine formirali „*Narodno vijeće*" za Bosnu i Hercegovinu i „Narodnu vladu". Političke razlike među nacionalnim pokretima u Bosni, nastale pod mandatom Austrougarske, tokom *Prvog svjetskog rata su se*

[77] Nakon vojnog poraza Austrougarske od Pruske 1876.godine došlo je do slabljena unutrašnjeg ustrojstva države, pa je država funkcionisala kao realna unija Austrije i Ugarske. Teritorija Monarhije je podijeljena tako što su: Dalmacija (današnji dio Hrvatske), Istra i ostale slovenske zemlje pripale Austriji, a Hrvatska i Vojvodina su pripale Ugarskoj. Prema nagodbi Sabora Hrvatske i Sabora Ugarske iz 1868. godine Hrvatska je imala samostalnost u oblastima: zakonodavstva, uprave, prosvjete, pravosuđa, vjerskih poslova, a ostali poslovi su bili zajednički.

radikalno produbile. Za Srbe je stvaranje jugoslovenske, ili zajedničke, države značilo isto što i ujedinjenje sa Srbijom, Hrvati su u političkim ciljevima bili saglasni sa političkim krugovima u Zagrebu i platformom *Narodnog vijeća SHS*, a muslimani su pristajali na novu zajedničku državu kao nužnost kad već autonomna Bosna nije bila moguća. Po treći put (prvi put Turska, drugi put Austrougarska) narodi u Bosni i Hercegovini nisu odlučivali o državnom statusu Bosne, niti su imali priliku da se izjasne kakvu državu žele. Bosanski građanski političari nisu mogli prevazići podijeljenost po nacionalnoj osnovi, što se vidjelo po stavovima o ujedinjenju i političkom organizovanju u novoj državi. Zbog neslaganja u *Narodnom vijeću* nije donesena odluka o ujedinjenju u novu SHS državu, nego je *Narodna vlada* pozvala srpsku vojsku da zaposjedne Bosnu, čime je ujedinjenje izvršeno politikom svršenog čina. Veliki broj srezova, u kojima su Srbi imali snažan uticaj ili dominaciju, samostalno je proglašavao ujedinjenje sa Srbijom, što je naročito bilo izraženo u banjalučkom srezu. Prilikom stvaranja nove SHS države, narodi u Bosni i Hercegovini nisu imali jedinstvenu i zajedničku političku platformu u vezi s njenim državnim statusom. Međunacionalne protivrječnosti, produbljene kroz Prvi svjetski rat, bile su prevelike tako da se Bosna, u procesu stvaranja nove države, uopšte nije iskazivala kao bitan i jedinstven faktor. Takođe, bila je sporna i legitimnost *Narodnog vijeća i Narodne vlade*, jer ovi organi nisu mogli izražavati legitimnu volju tri naroda kada nije bilo izbora, i kada su ova tri naroda bila u sukobu tokom Prvog svjetskog rata. Zasjedanje *Ustavotvorne* skupštine 28. juna 1921. godine, na kojem je donesen Ustav i utemeljena prva zajednička Država Srba, Hrvata i Slovenaca (SHS) pokazalo je duboke međunacionalne sukobe konstitutivnih nacija. Ustav je donesen običnom, a ne dvotrećinskom većinom, što je ukazivalo na nametnuti karakter nove države bez legitimno izražene narodne volje.[78] Srbi, Hrvati i Slovenci, kao konstituanti nove države i titulari suverenosti, nisu se nikada demokratski izjašnjavali da li žele da stvore zajedničku državu ili žele stvarati posebne nacionalne države. Iz nametnute države logično je proizašla nametnuta vlast i nametnuta jugoslovenska nacija, kao *„jedan narod od tri plemena”*. Problem nametnute jugoslovenske nacije, osim nelegitimne državne prisile, ogledao se i u činjenici da je ona nametnuta u drugoj fazi

[78] Ustavotvorna skupština Države SHS 1921. godine imala je 419 poslanika. Sjednici Ustavotvorne skupštine 28. juna 1921. godine prisustvovalo je 258 poslanika (61% od izabranih). Njih 223 je glasalo za Ustav (53% od izabranih), a 35 je bilo protiv. Znatan broj poslanika, njih 161 (38% od izabranih), takođe je bilo protiv predloženog ustava i napustili su sjednicu. Odbijanje 161 poslanika da prisustvuju sjednici, na kojoj je proglašen Ustav, pokazuje krizu legitimiteta države u samom početku njenog osnivanja, jer Ustav nije donesen dvotrećinskom većinom, nego običnom. Drugi Ustav koji je donio kralj 1931. godine, kao izraz sopstvene volje u formi diktata, bez ustavne i demokratske procedure, bio je još jedan dokaz nelegitimnosti i države i jugoslovenske nacije od „tri plemena”.

postojanja države. U prvoj fazi, od 1918. do 1929. godine, zajednička država bila je na osnovi konstitutivnosti tri naroda (Srbi, Hrvati i Slovenci), pa su početna slova iz naziva naroda činila skraćeni naziv same države – SHS. Trostrukost nacionalne konstitutivnosti je nasilno zamijenjena jugoslovenstvom. Kralj Aleksandar je dikaturom 1929. godine suspendovao ustavni poredak i državne institucije i na silu, bez narodnog legitimiteta, proglasio novu jugoslovensku državu i novu jugoslovensku naciju. Različite političke pozicije tri naroda iskazale su se početkom 1919. godine, kada se svaki narod opredijelio prema „svojim" političkim strankama.[79] Političke partije sa sjedištem u Zagrebu i Beogradu, koje su predstavljale većinu Srba i Hrvata iz Bosne i Hercegovine, nisu imale državnost Bosne kao svoj primarni interes, a borba za teritorijalni integritet i državnost Bosne bila je primarni interes jedino kod *Jugoslovenske muslimanske organizacije*. Tri naroda u Bosni nisu imala jedinstvenu političku platformu, nego su bili suprotstavljeni po pitanju državnog statusa Bosne u zajedničkoj državi Srba, Hrvata i Slovenaca. *Vidovdanskim ustavom iz 1921.* godine ustanovljeno je unitarističko uređenje nove SHS države, a ukupna državna teritorija bila je podijeljena u 33 oblasti. Na insistiranje muslimanskih političara *iz Jugoslovenske muslimanske organizacije,* šest državnih oblasti je ostalo u teritorijalnim granicama Bosne. U periodu države SHS, Bosna, osim teritorijalnog integriteta, nije imala druge oblike državnosti, a nakon uvođenja diktature kralja Aleksandra, 1929. godine, i formiranja Kraljevine Jugoslavije, Bosna je izgubila i teritorijalnu cjelovitost i podijeljena je u četiri banovine (Vrbasku, Drinsku, Primorsku i Zetsku). Politički sukobi u parlamentu nove države SHS, uvođenje diktature, donošenje Oktroisanog ustava 1931. godine i podjela države na banovine, ukazivali su na to da nova država nema neophodnu narodnu saglasnost i pristanak i da je sukobljena na vjerskoj i nacionalnoj osnovi, pri čemu je srpsko-hrvatski sukob dominirao. Srbi su politički, uglavnom, bili uključeni u stranke čija je centrala bila u Srbiji (Radikalnu, Demokratsku, Zemljoradničku), Hrvati u stranke čija je centrala bila u Hrvatskoj (*Hrvatsku seljačku stranku*), a muslimani u *Jugoslovensku muslimansku organizaciju.* Zanimljivo je da Hrvati i Srbi nisu obnovili političke organizacije s početka XX vijeka (*Hrvatsku narodnu zajednicu i Srpsku narodnu organizaciju),* nego su se,

[79] Bošnjaci su osnovali JMO (Jugoslovensku muslimansku organizaciju) 16. februara 1919. godine. JMO je izražavala interese muslimanskog naroda i borila se za teritorijalni integritet Bosne, (šest oblasti – sarajevska, tuzlanska, mostarska, travnička, vrbaska i bihaćka, unutar granica Bosne). Srbi su se većinom opredijelili za *Demokratsku stranku,* osnovanu maja 1919. godine u Sarajevu, kao jugoslovensku organizaciju koja je djelovala na cijelom području nove SHS države. Hrvati su se opredijelili za HRSS – *Hrvatsku republikansku seljačku stranku. Jugoslovenska muslimanska organizacija* je djelovala dvostruko: kao narodna partija muslimanskog naroda i kao partija koja se borila za državnost Bosne i Hercegovine.

uglavnom, politički organizovali u stranke čije su centrale bile u Hrvatskoj i Srbiji. Naučno nisu dovoljno istraženi uzroci ovakve političke preorijentacije Hrvata i Srba iz Bosne i Hercegovine. Da li je izvorni interes Srba i Hrvata bio da imaju vlastite političke organizacije sa sjedištem u Bosni, ili im je interes bio da budu organizovani u političke organizacije sa sjedištem izvan Bosne, u Beogradu i Zagrebu?

Bosna, u vrijeme Kraljevine Jugoslavije, nije imala zajedničku političku platformu niti ustavnu mogućnost da se konstitutivno izrazi kao državni entitet. Muslimanski političari su, uglavnom, iskazivali zahtjev za državno-političkom autonomijom Bosne, Srbi su slijedili politiku stranaka iz Beograda, a Hrvati su bili pod političkim uticajem iz Zagreba. Da bi prevazišao međunacionalni sukob i propast države, kralj je nametnuo unitarno državno jugoslovenstvo kao novu etatističku naciju. Bio je to treći pokušaj nametanja državne građanske nacije, gdje se iz državljanstva izvodila nacija, a nacionalne vrijednosti iz državnih interesa. Projekat *nacija jednako država*, nametnut na etatistički način, nije uspio, iako je narodima nametan oko šezdeset godina. Nekoliko faktora je uticalo da Bosna, ni u zajedničkoj državi, nije postala državotvorni subjekt. Podijeljenost i suprotstavljenost tri naroda na vjerskoj, nacionalnoj i političkoj osnovi onemogućavala je definisanje saglasne zajedničke ustavne osnove, kao pretpostavke održivosti i funkcionisanja Bosne i Hercegovine. Velike sile, čija su volja i interes pretvarani u međunarodne norme, nisu priznavali državnost Bosni, već su je tretirali kao područje u sastavu drugih država, bez prava da se politički i konstitutivno izrazi. Elite koje su stvarale novu državu (državni organi Srbije i kralj, politička elita iz Slovenije i Hrvatske), nisu priznavale ravnopravnost Bosne s drugim entitetima. Jugoslovenska država je od svog konstituisanja, 1917–1918. godine, sadržavala dva suprotstavljena pristupa (srpski i hrvatski), što je marginalizovalo državnost Bosne i negativno se održavalo na međunacionalne odnose u njoj.

Jedan pristup su imali *Jugoslovenski odbor i Narodno vijeće* i on se ogledao u politici utemeljenja federativnih rješenja na osnovi nacionalne i teritorijalne konstitutivnosti.

S obzirom na to da organi ovakve politike *(Jugoslovenski odbor i Narodno vijeće)* nisu raspolagali nijednim elementom državne moći da nametnu uređenje države, privremeno su prihvatili nametnuti unitaristički oblik državnog uređenja, kao prolaznu nužnost u procesu stvaranja vlastite države.[80]

[80] „Jugoslovenska zajednica se zato nije shvatala kao zajednička država, okvir ostvarenja jugoslovenske državne ideje koje bi moglo značiti poništenje suverenosti, time i same egzistencije Hrvatske, već kao konfederalna veza u koju će Hrvatska stupiti očuvavši u zajednici državnuposebnost." Mirjana Stefanovski, *Historija hrvatskog državnog prava*, Draganić, Beograd, 1995. godine, str. 267.

Drugi pristup je izražavala država Srbija, koja je stvaranje nove zajedničke države smatrala trajnim i opštim nacionalnim ciljem. Predstavnici Srbije su pogrešno procijenili da će državnim unitarizmom izgraditi novu zajedničku državu i novu zajedničku naciju. Ovakav pristup je propao kao nerealan i nametnut, jer su ostali narodi zajedničku državi doživljavali kao prolaznu nužnost. Bosna i Hercegovina, u periodu stvaranja i postojanja prve zajedničke države SHS i u periodu Kraljevine Jugoslavije, nije bila konstitutivni subjekt i u okviru ovih država nije imala nijedan element državnosti i autonomije. Sve vrijeme svoga postojanja, od 1918. do 1946. godine, Država Srba, Hrvata i Slovenaca (od 1931. Kraljevina Jugoslavija) bila je opterećena nepomirljivim srpsko-hrvatskim sukobom u vezi organizacije i funkcionisanja države. Bosna i Hercegovina i Crna Gora nisu bili konstituivni faktori zajedničke države i ova područja postala su meta za potkusurivanje u srpsko-hrvatskom sukobu. Državnost Crne Gore je nelegitimno ukinuta odlukama *Podgoričke skupštine* iz 1918. godine. Državnost Bosne i Hercegovine bila je u kontekstu državnosti Slovenaca, Hrvata i Srba u širem značenju.

Bosna i Hercegovina u državi SHS i Kraljevini Jugoslaviji nije imala nijedan element državnosti, i nije bila ni državni entitet u okviru ove države. U periodu od 1921. do 1931. godine Bosna je, u okviru jugoslovenske države, zadržala samo teritorijalnu cjelovitost, bez drugih obilježja državnosti. Stvaranjem banovina, kao državnih entiteta u *Kraljevini Jugoslaviji*, nakon 1931. godine Bosna je bila podijeljena u pet banovina i izgubila je i teritorijalnu cjelovitost.

2.3.2. Demokratska Federativna Jugoslavija, Federativna Narodna Republika Jugoslavija i Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija

Propašću ustavnog uređenja i političkog sistema Kraljevine Jugoslavije, na njenoj teritoriji je uspostavljen drugačiji politički sistem i ustavni poredak. 1946. godine stečeni su uslovi da i Bosna i Hercegovina dobije državnost federalne jedinice u okviru zajedničke jugoslovenske države. Odlukama *Zemaljskog antifašističkog vijeća od* 25. novembra 1943. godine u Mrkonjić Gradu, i *Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije*–AVNOJ, od 29. novembra 1943. godine u Jajcu, Bosna je postala federativna jedinica u novoj državi i time, prvi put u svojoj istoriji, stekla državnost u savremenom smislu riječi.[81] Osim zajedničkog suvereniteta i ravnopravne konstitutivnosti, kao element državnosti Bosne i Hercegovine ustanovljen je i set ljudskih prava na

[81] „Prvi put u istoriji Bosne i Hercegovine sastali su se predstavnici srpskog, muslimanskog i hrvatskog naroda da donesu političke odluke koje će otvoriti put našim narodima da urede svoju zemlju onako kako to odgovara njihovoj volji i interesima". – dokumenti ZAVNOBiH–a.

zasjedanju ZAVNOBiH-a u Sanskom Mostu 1944. godine.[82] Protivrječnost akata AVNOJ-a, kada je o Bosni riječ, je u činjenici što Muslimani nisu bili priznati kao konstitutivni narod u jugoslovenskoj državi, sve do 1972. godine, iako su u Rezoluciji ZAVNOBiH-a definisani kao jedan od kontitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini. Za državnost Bosne bitno je i drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a u Sanskom Mostu, 1. jula 1944. godine, kada se ovaj organ konstituisao u vrhovno zakonodavno, izvršno i predstavničko tijelo (suvereni organ s jedinstvom vlasti). Predsjedništvo ZAVNOBiH-a je ustanovljeno kao organ izvršne vlasti, dok se ne formira Narodna vlada. Na trećem zasjedanju ZAVNOBiH-a u Sarajevu 26. aprila 1945. godine, ovaj najviši zakonodavni i predstavnički organ je konstituisan u *Narodnu skupštinu* Bosne i Hercegovine, koja je donijela *Zakon o Narodnoj vladi* i formirala ovaj izvršni organ. Karakteristično je da se *Narodna skupština* nije transformisala u konstituišuću vlast, nego je njen mandat prestao izborom nove *Ustavotvorne skupštine 13. oktobra 1945. godine.* Na prvoj sjednici ustavotvorne skupštine 11. novembra iste godine, potvrđene su ranije donesene odluke, tokom 1943, 1944. i 1945. godine. U januaru 1946. godine *Ustavotvorna skupština* je donijela *Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine*, čime je utemeljena njena državnost kao federalne jedinice u zajedničkoj federativnoj jugoslovenskoj državi. Konstitutivna struktura dokumenata AVNOJ-a i drugih antifašističkih vijeća po republikama bila je slična ustavnoj osnovi koju su zastupali predstavnici „države" SHS, prilikom stvaranja zajedničke države sa Srbijom 1918. godine. Osnovni princip bio je: prvo konstituisati posebne republike kao federativne jedinice, koje se svojom voljom udružuju u zajedničku državu, tj. treba federativne entitete definisati kao oblike ostvarivanja izvorne orginerne vlasti, a saveznu državu kao oblik izvedene vlasti. Primijenjen je isti princip ili konstitutivna „sitnica" kao i prilikom stvaranja države Srba, Hrvata i Slovenaca: da se u konstitutivne akte ugradi federalni princip. Ustav savezne Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946. godine svojim sadržajem je potvrdio izvornu suverenost republika.[83] Odlukama AVNOJ-a preferiran je princip konstitutivnosti republika, što se iskazivalo u nazivu *Demokratska Federativna Jugoslavija*, gdje je ravnopravnost naroda vezana za uspostavljanje federativnih republika u kojima će narodi izvorno ostvarivati svoje nacionalne suverenitete. Na

---

[82] Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine sadržavala je: ravnopravnost Srba, Hrvata i Muslimana, slobodu i ravnopravnost vjeroispovijesti i slobodu savjesti, slobodu govora, okupljanja i štampe, ličnu i imovinsku sigurnost, slobodu privatne inicijative, ravnopravnost žena i muškaraca, izborno pravo, presumpciju nevinosti, socijalna prava, kulturna prava, prava obrazovanja, pravo na zdravstvenu zaštitu.

[83] Član 10. Ustava: „Protivan je Ustavu svaki akt uperen protiv suverenosti, ravnopravnosti i nacionalne slobode naroda FNRJ i njihovih narodnih Republika". Član 9. stav 2: FNRJ štiti i brani suverena prava narodnih republika.

ideologiji *Saveza komunista* izgrađena je ustavna osnova da su narodi stvorili svoje republike, a zatim su se te republike dobrovoljno ujedinile u novu državu Jugoslaviju. Komunistička partija je zaslužna za stvaranje republičkih državnosti (Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Makedonije) unutar već postojeće Jugoslavije. U vezi priznavanja novog ustrojstva jugoslovenske države nastale su protivrječnosti u odnosima Komunističke partije i Vlade u izbjeglištvu (razgovori Tito – Šubašić, 1944. godine). Kralju Petru je zabranjen povratak u zemlju, ali je Partija prihvatila njegovu odluku iz septembra 1944. godine da pripadnici četničkog pokreta pređu u redove partizana i priznaju Tita za komandanta. Takođe, Partiji nije smetalo što je voljom kralja i namjesništva, u proljeće 1945. godine, Tito dobio mandat za sastav vlade. Bosna i Hercegovina je sadržavala specifičnost u odnosu na druge republike, jer je imala tri državotvorna naroda i nazivana je „Jugoslavija u malom". Iako ustanovljena voljom *Komunističke partije,* bez izjašnjavanja naroda, državnost Bosne i Hercegovine iz 1943. godine je značajna u nekoliko aspekata.

Zemaljsko antifašističko vijeće Bosne i Hercegovine bilo je prvo domaće predstavništvo u njenoj istoriji koje je moglo da donosi bitne odluke za Bosnu i Hercegovinu. Sva ranija narodna predstavništva (Vilajetsko vijeće, Sabor), iako demokratski birani, nisu imali nadležnost za donošenje bitnih odluka o državnosti Bosne i Hercegovine. Prvi put u istoriji, Srbi, Muslimani i Hrvati definisani su kao državotvorni subjekti koji ravnopravno odlučuju o bitnim aspektima statusa i uređenja Bosne, jer su, sve do 1943. godine, o njenoj državnosti odlučivali subjekti izvan Bosne (sultan, car, kralj). Narodno predstavništvo je, osim etničke konstitutivnosti i ravnopravnosti tri naroda, definisalo i ustavni značaj ljudskih prava kao vrijednosti građanskog društva. Bosna i Hercegovina je nakon 1943. godine postala federativna jedinica ravnopravna s drugim federativnim jedinicama, što u Državi SHS i Kraljevini Jugoslaviji nije bila. U vrijeme Turske, Austrougarske, Države SHS i Kraljevine Jugoslavije Bosna nije imala državnost i bila je područje navedenih država bez državne autonomije.

Bosna i Hercegovina je prvi put u svojoj istoriji stekla državnost kao ravnopravna republika i članica federalne Jugoslavije. *Savez komunista Jugoslavije* bio je konstitutivni subjekt, koji je sutemeljio državnost Bosne i Hercegovine u modernom smislu riječi. **Bosna i Hercegovina, kao država u modernom smislu riječi, nastala je u periodu od 25. novembra 1943. do januara 1946. godine i njen kontinuitet je priznat Dejtonskim sporazumom.**

III

DISOLUCIJA JUGOSLOVENSKE DRŽAVE

U ovom dijelu našu pažnu smo fokusirali na disolutivnu ustavnu osnovu jugoslovenske države, disolutivni Ustav iz 1974. godine i procese konstituisanja jugoslovenskih republika u samostalne države.

1. Disolutivna osnova države

Jugoslovenska država se raspala devedesetih godina prošlog vijeka na istim osnovama na kojima je i stvorena. Disolucija jedne države je protivrječan proces u relativno dugom vremenskom periodu, u kojem se akumuliraju negativni faktori koji u određenom trenutku dožive „radikalnu erupciju". *„Uzroci raspada SFRJ mogu se svrstati u tri osnovne grupe: uzroci u konstitutivnim elementima države, uzroci unutar državnog (ustavnog) uređenja, uzroci međunarodnog karaktera". „Proces dezintegracije Jugoslavije kao države počeo je vrlo rano, pune dvije decenije prije njenog raspada." "Savezni Ustav ograničio je prava (i funkcije) Federacije i prenio sva bitna državotvorna pitanja na republike i pokrajine kao konstitutivne elemente Federacije".*[84] Ustavna osnova jugoslovenske države od početka je bila konfederalna. U okviru zajedničke države bili su suprotstavljeni interesi etničkih nacija koje su nastojale da svoju izvornu suverenost ostvare u republikama, a na nivou jugoslovenskih institucija delegiranu, izvedenu, zajedničku suverenost. *Komunistička partija/Savez komunista,* uprkos relativno dugom vladanju od četrdeset pet godina, nije razriješila osnovne međunacionalne protivrječnosti i izgradila legitimitet zajedničke jugoslovenske države. Komunistička partija je bila istovremeno reprezent građanskih i nacionalnih interesa, tako da konstitutivna protivrječnost između ustavne osnove i političkog sistema nije dolazila do izražaja sve dok je partija imala monopol državne vlasti. Gubitkom vlasti *Saveza komunista* urušio se politički sistem, ostala je realnost ustavne osnove, koja se iskazala kao zbir supotstavljenih republičkih i pokrajinskih nacionalno-državnih interesa, a vladajuća partija se i sama raspala po etničko-nacionalnoj osnovi.[85] Promjena naziva vladajuće partije od *Komunistička partija u Savez komunista* 1952. godine nije bila formalnog karaktera, nego je označavao proces njene konfederalizacije koji je uticao i na konfederalizaciju same države. Nastala na volji vladajućih elita, i bez legitimne narodne osnove, jugoslovenska država je opstajala pod uticajem

[84] Rajko Kuzmanović, *Ustavno pravo,* Pravni fakultet u Banjoj Luci, treće izdanje, 2002. godine, str. 291–295.

[85] Na XIV kongresu *Saveza komunista Jugoslavije* održanom u Beogradu 20–22. januara 1991. godine došlo je do međunacionalnog sukoba i raspada, do tada, vladajuće partije.

četiri osnovna elementa: a) snažne državne vlasti zasnovane na ideologiji *Saveza komunista,* b) interesu radničke klase kroz sistem samoupravaljanja, c) relativno dobrom životnom standardu i d) međunarodnim okolnostima *hladnog rata* u kojem je Jugoslavija balansirala između Istoka i Zapada. Uprkos navedenim pozitivnim faktorima uticaja u sferi političkog sistema, Jugoslavija nije imala legitiman pristanak njenih naroda da žele živjeti u jednoj zajedničkoj državi. Sukobi u ustavnoj osnovi trajali su od početka stvaranja zajedničke jugoslovenske države i nisu nikada prevaziđeni što je na kraju dovelo i do njene disolucije.

1.1. Suprotstavljenost konstitutivnih subjekata kao determinanta disolucije Jugoslavije

Već smo govorili da je suverenost naroda nepotrošiva kategorija, jer kada bi bila potrošiva s pravom i mogućnošću da se samo jednom iskaže, tada ne bi imala obilježje suverenosti. Na ovom teorijskom pitanju postojale su ideološke protivrječnosti između hrvatske i srpske državne misli. Hrvatsko poimanje zasnivalo se na suverenosti, kao originernom svojstvu i trajnoj kategoriji naroda, koja može biti redukovana, potisnuta, ali nikada potrošena. Samoopredjeljenje naroda, kao realni izraz njegove suverenosti, izvorna je i trajna kategorija koja se realizuje kada se steknu povoljne istorijske prilike, što se početkom devedestih godina i desilo. Srpsko poimanje suverenosti polazilo je od osnove da je to pravo potrošeno stvaranjem zajedničke jugoslovenske države. Takođe, smatralo se da je kroz jedinstvenu državnu vlast i politički sistem moguće prevazići etničku podijeljenost u ustavnoj osnovi. Događaji kroz disoluciju Jugoslavije potvrdili su da hrvatsko-srpske suprotnosti nije bilo moguće prevazići nikakvim oblikom zajedničke države. U periodu dominacije jugoslovenske ideologije nisu u dovoljnoj mjeri bili izraženi *„prikriveni konstitutivni sadržaji*" koji su egzistirali od početka stvaranja zajedničke države. Međunacionalni sukob nastao stvaranjem zajedničke jugoslovenske države odvijao se kroz unutarpartijske sukobe, naizgled monolitne ***Komunističke partije***, ali su ti sukobi ostajali unutar vladajuće partije i prikriveni od javnosti**.**

U početku međunacionalni sukobi unutar *Komunističke partije* nisu bili izraženi, jer su realne društvene okolnosti, nakon 1945. godine, uticale na jačanje unitarizacije državne vlasti. U tom periodu suverene vrijednosti u državi bile su: *uvođenje socijalizma 1953. godine, ustanovljenje političkog sistema na osnovi radničkog samoupravljanja, očuvanje državne nezavisnosti, stvaranje socijalističkog demosa, ekonomski razvoj i sl.* Dominirala su ona pitanja u državi i društvu koja su se mogla rješavati samo s nivoa savezne državne vlasti. Vladajuća partija je pokušala da na osnovi etničke republičke državnosti izgradi novu zajedničku socijalističku

vrijednost, ali nije uspjela, jer je etnički identitet bio snažniji od zajedničkog socijalističkog. Izgradnja političkog sistema i nadograđivanje socijalističkog građanskog društva proizilazilo je iz realnih društveno-istorijskih okolnosti i ideologije vladajuće partije, a ne iz osnove izvornih interesa naroda. U periodu nakon 1963. godine, kada su se konkretne okolnosti promijenile, nastao je međunacionalni politički sukob unutar vladajuće partije o pitanjima državnog uređenja i funkcionisanja političkog sistema. S obzirom na to da je prevagu u ovom sukobu dobila hrvatsko-slovenačka politička struja, nastao je proces slabljenja federalnih i jačanja konfederalnih elemenata u ustavnom sistemu države. Iako je u *Savezu komunista* preovladao stav da treba jačati državnost republika i autonomnih pokrajina i redukovati ovlaštenja saveznih jugoslovenskih institucija, ovakav stav nije mogao odmah biti i ustavno verifikovan. U vrijeme trajanja unutarpartijskih sukoba donesen je, 1963. godine, novi ustav koji je još uvijek izražavao elemente federalne države. Savezni Ustav iz 1963. godine definisao je Jugoslaviju kao *„saveznu državu dobrovoljno ujedinjenih i ravnopravnih naroda" i kao „socijalističku demokratsku zajednicu zasnovanu na vlasti radnog naroda i samoupravljanju"* (član 1. Ustava). Suverenost je vezana za narode koji su se dobrovoljno ujedinili u državu, a osim naroda, suverenost je posredno vezana i za socijalističku demokratsku zajednicu. Navedeno ustavno rješenje nije bilo u skladu s interesima hrvatsko-slovenačke struje u *Savezu komunista*, koja je polazila od osnove suverenosti republika i autonomnih pokrajina. U narednih deset godina, do donošenja novog Ustava 1974. godine, trajala je borba za jačanje državnosti republika i za transformaciju federativne osnove države u konfederalni savez republika. Samo pet godina nakon usvajanja ustava, počeo je proces ustavnih izmjena kroz amandmane koji su jačali državnost republika. Proces ustavnih promjena, u periodu 1968–1971. godine, imao je nekoliko karakteristika.

Poništenje ustava iz 1963. godine, u cjelini i odjednom, nije bilo realno moguće i nije se moglo politički opravdati, i zato se pristupilo postepenoj promjeni pojedinih ustavnih normi s ciljem da se oslabe federalni , a ojačaju konfederalni elementi.

Donošenje amandmana opravdavano je potrebom da se ustavna rješenja prilagode realnim društveno-istorijskim okolnostima i potrebama za izgradnja samoupravljanja i demokratije. Donošenjem pojedinačnih amandmana lakše se pridobijala politička javnost i lakše su prikrivani pravi ciljevi ustavnih promjena. Kroz proces amandmana ukinuta je ravnopravnost Republike Srbije s ostalim republikama, a konstitutivna prava srpskog naroda su redukovana.

Ustavne amandmanske izmjene bile su primjer kako se Ustav mijenja inverzivno[86] ne iz ustavne osnove, nego iz političkog sistema, konkretno iz pozicije partijskih organa. Prema Ustavu iz 1963. godine, Jugoslavija je *„savezna država dobrovoljno ujedinjenih* i *ravnopravnih naroda*", a prema Amandmanu XX iz 1971. godine, Jugoslavija je *„savezna država kao državna zajednica dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika*". Prema istom Amandmanu *„radni ljudi, narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u socijalističkim republikama i u socijalističkim autonomnim pokrajinama u skladu sa njihovim ustavnim pravima, a u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji kada je to u zajedničkom interesu Ustavom SFRJ utvrđeno*". Ovim je promijenjena suština prvog ustavnog člana, koji definiše konstituanta i nosioca suverenosti.

Amandmanom VII iz 1968. godine autonomne pokrajine (Kosmet i Vojvodina) dobile su konstitutivni status teritorijalnih jedinica na saveznom nivou, što je ustavnu poziciju Srbije dovelo u protivrječnost nepoznatu u ustavnoj teoriji i političkoj praksi. Amandamanom XXXII iz 1971. godine pokrajinske skupštine dobile su nadležnosti ustavotvorne vlasti. *„O promjeni Ustava SFRJ odlučuje savezna skupština, uz saglasnost skupština svih republika i autonomnih pokrajina".* Status neke teritorijalne jedinice u složenoj državi da odlučuje o ustavu daje joj obilježje federalne jedinice. *„Osnovni, jedini kriterijum razlikovanja koji se ne može osporiti jeste da federalne jedinice učestvuju u donošenju i menjanju saveznog ustava i zakona, dok teritorijalne jedinice ne raspolažu takvom mogućnošću"*.[87] Srbija je postala „mehanički zbir" dvije konstitutivne pokrajine i užeg područja Srbije kao „ničije zemlje" i mogla se izraziti na nivou Skupštine Srbije samo o onim pitanjima o kojima se saglase i pokrajine.

Amandmanom XXXVI iz 1971. godine, uvedeno je *Predsjedništvo* kao kolektivni šef države, u kojem su bili zastupljeni i predstavnici pokrajina.

Amandmanom XVIII na Ustav Bosne i Hercegovine iz 1972. godine ustavno je definisana i konstitutivnost Muslimana, kao nacije, ravnopravne s drugim nacijama.

Prema Ustavu iz 1963. godine Jugoslavija je „savezna država", a prema amandmanskim promjenama iz 1971. godine Jugoslavija je *„savezna država kao državna zajednica*".

Model inverzivne promjene ustava realizovan je putem stvaranja državne krize, a da bi se ta kriza razriješila nužne su ustavne promjene.

---

[86] Inverzivna promjena ustava iz političkog sistema *via facta*, a ne iz ustavne osnove je karakteristična i u današnje vrijeme gdje se prijedlozi zasnivaju na „potrebama realnosti". Ako se ustav mijenja iz političkog sistema tada su konstitutivni subjekti vladajuće elite u političkom sistemu, a ne narod (vladavina bez naroda).

[87] Miodrag Jovičić, *Državnost federalnih jedinica*, Biblioteka – Politika i društvo, Naučna knjiga, Beograd, 1992. godina, str. 33.

Događaji u Hrvatskoj 1971. godine (Maspok) primjer su stvaranja krizne situacije u Jugoslaviji, za čije su razrješenje su bile „nužne“ ustavne promjene. Argumentom krize mijenjao se ustav donošenjem amandmana koji nisu imali za cilj da dopune ustav, nego da izmijene njegov suštinski sadržaj. Smisao amandmana, kroz stvaranje i „razrješavanje” društveno-političkih kriza, bio je da se federalni ustav ukine i da se donese drugi, konfederalni, koji bi legalizovao pravo republika da se mogu osamostaliti u posebne države. Nakon donošenja amandmana na Ustav iz 1963. godine u Savezu komunista je preovladalo hrvatsko-slovenačko stanovište o uređenju Jugoslavije, koje je u suštini bilo konfederalno. Srbi i Hrvati, kao osnovni konstitutivni faktori zajedničke i jugoslovenske države, nisu nikada postigli saglasnost o njenom uređenju. U početnom periodu je dominiralo srpsko unitarno-federalno stanovište, a nakon 1966. godine je dominiralo konfederalno hrvatsko-slovenačko stanovište.

Suprotstavljenost Srba i Hrvata oko stvaranja i uređenja zajedničke države trajala je od početka njenog stvaranja, nije prevaziđena kroz 70 godina njenog postojanja i na kraju je dovela do raspada jugoslovenske države.

1.2. Ustav iz 1974. godine kao determinanta disolucije jugoslovenske države

U procesu donošenja ustavnih amandmana od 1967–1972. godine, uz paralelne procese političkih i društvenih kriza (Maspok u Hrvatskoj, pobuna na Kosmetu), stvorena je nužnost donošenja novog ustava kao sredstva za prevazilaženje međunacionalne i međurepubličke krize. Ustavom iz 1974. godine potvrđena je destrukcija Srbije kao federalne jedinice, jer su pokrajine postale federalne jedinice, a Srbija se mogla izraziti na saveznom nivou samo uz saglasnost pokrajina, dok područje „uže Srbije” nije ustavno definisano. Bila je to velika konstrukcijska greška, nepoznata u ustavnim sistemima. Područje „uža Srbija” bila je teritorija koju ustav nije poznavao, jer ovo područje, samo za sebe, nije moglo da se iskaže, niti je ustavno postojalo. Da bi se „uža Srbija” iskazala kroz republiku Srbiju, kao federativnu jedinicu, morala se prethodno postići saglasnost s pokrajinama (Kosovo i Vojvodina), jer su zajedno činili cjelinu federalne jedinice. Kosovo i Vojvodina su dobili duplu konstitutivnost: u okviru Srbije i na nivou Jugoslavije. Ustav je potvrdio već postojeće konfederalne političke odnose i ustanovio legalnu mogućnost za disoluciju savezne države. Ustav je, u suštini, potvrdio društveno-istorijsku realnost da je jugoslovenska država privremena kategorija, nastala nužnošću istorijskih prilika i da je njena disolucija utemeljena njenim osnivanjem. Navedeni procesi izmjene Ustava iz 1963. i donošenje novog u 1974. godini, uticali su i na državnost Bosne i Hercegovine, kako u aspektu njenog odnosa prema saveznim organima, tako i u aspektu unutrašnjeg

funkcionisanja. Različita ustavna uređenja u Srbiji i Hrvatskoj nakon 1974. godine, negativno su uticala i na funkcionisanje Bosne i Hercegovine.

Ustavom Hrvatske iz 1974. godine Hrvatska se definiše kao „*nacionalna država hrvatskog naroda, država srpskog naroda u Hrvatskoj i država narodnosti koji u njoj žive*" (član 1. stav 2 Ustava). Hrvatska federalna jedinica, kao jedan od subjekata državne zajednice, definiše se kao nacionalna država Hrvata, čime se hrvatska nacija podržavljuje. Naizgled, mala igra riječi, ali se u suštini radilo o redukovanju konstitutivnih prava Srba u Hrvatskoj. Ako je Hrvatska nacionalna država hrvatskog naroda, tada se vrijednosti i interesi hrvatske etničke nacije ozbiljuju u organizaciji države i njenom pravnom sistemu, pa su interesi i vrijednosti nacije i države izjednačeni. Konstitutivnost Srba se definiše, ali na nižem nivou (većem od narodnosti, ali manjem od nacionalne konstitutivnosti). Navedeno ustavno određenje redukovalo je državotvornost Srba u Hrvatskoj, u odnosu na *Deklaraciju* ZAVNOH-a iz 1944. godine*: „Hrvatski i Srpski narod u Hrvatskoj su potpuno ravnopravni*".[88] Odluke Zemaljskog Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske–ZAVNOH iz Otočca 1944. godine, bile su u funkciji postizanja političkih ciljeva *Komunističke partije*, a ne trajnog rješenja statusa Srba u Hrvatskoj. Nakon državnog genocida nad Srbima u *Nezavisnoj Državi Hrvatskoj u* Drugom svjetskom ratu novoj Hrvatskoj republici bio je potreban novi legitimitet za uspostavljanje hrvatske državnosti u okviru Jugoslavije. Definicija da su srpski i hrvatski narod u Hrvatskoj potpuno ravnopravni, pružala je osnovu za takav legitimitet, jer narod koji je bio stavljen izvan zakona (Srbi) sada su postali ravnopravni s Hrvatima.

Prihvatanje konstitutivne ravnopravnosti Srba sa Hrvatima u Republici Hrvatskoj proizilazilo je iz tadašnjih realnih okolnosti, a kada su te okolnosti promijenjene, redukovan je i ustavni status Srba u Hrvatskoj, koji se na kraju završio pobunom Srba protiv hrvatske države i protjerivanjem Srba iz hrvatske države. Kada je državnost Republike Hrvatske ojačala, u periodu 1971–1974. godine, tada srpski legitimitet nije više bio ključan i konstitutivnost Srba je redukovana u smislu da nisu više bili ravnopravni s Hrvatima.

Ustavom Srbije iz 1974. godine naglašava se konstitutivnost socijalističkog demosa: „*Srbija je socijalistička demokratska država zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi. Srbija je država srpskog naroda i dijelova drugih naroda i narodnosti..."* (član 1. Ustava). Srbija se ne definiše kao nacionalna država Srba, nego se Srbi definišu kao konstituanti u istom nivou kao i pripadnici drugih narodnosti. Dok su se u Hrvatskoj podržavljavala prava hrvatske etničke nacije, Srbija je istrajavala na jugoslovenskoj ideologiji socijalističkih građana.

---

[88] V. Mratović, N. Filipović, S. Sokol, *nav. djelo,* str. 121.

Nakon Ustava iz 1974. godine nastao je politički sukob dva osnovna koncepta. Jedan se odnosio na podržavljenje etničkih nacija na nivou republika, kao primarnog nivoa nacionalne suverenosti (Slovenija, Hrvatska, potencijalno Makedonija, pokrajina Kosmet). Drugi koncept se odnosio na očuvanje jugoslovenskog socijalističkog građanskog društva (Srbija, jedno vrijeme Crna Gora). Sukob etničko-državnog i socijalističko-građanskog pretvorio se u sukob Slovenije i Hrvatske, s jedne, i Srbije, s druge strane.

Bosna i Hercegovina je objedinjavala oba koncepta, etničko-državno i građansko–socijalističko, i nije imala usaglašenu politiku o svom statusu u procesu disolucije jugoslovenske države: „*Bosna i Hercegovina je socijalistička demokratska država i socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba i Hrvata ...zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase, ...i ravnopravnosti naroda...*" (član 1. Ustava iz 1974). Ustav definiše nosioca suverenosti: socijalistički demos i tri naroda, precizirajući da je državna vlast u rukama radničke klase. Sukob državnih i ideoloških koncepata između Hrvatske i Slovenije, s jedne, i Srbije, s druge strane, destabilizovao je Bosnu i Hercegovinu i produbljivao nesaglasnosti između njenih etničkih nacija. Disolucija Jugoslavije zatekla je Bosnu i Hercegovinu u nedefinisanom stanju i protivrječnosti socijalističkog građanstva i triju etničkih državotvornih nacija. Iako nije u potpunosti poznata veza između ustavnih rješenja iz 1974. godine i međunarodnih arbitražnih odluka o disoluciji jugoslovenske države, ipak se, na osnovu kasnijih događaja može tvrditi da su ustavna rješenja imala bitan uticaj na sadržaj arbitražnih odluka i da su bila osnova od koje se polazilo u određivanju disolutivnog procesa jugoslovenske države. Iako međunarodno pravo sadrži pravo države na: samoodržanje, suverenost, jednakost, nezavisnost, integritet, saobraćaj, poštovanje, to joj ne garantuje opstanak, ukoliko ona nema saglasnost državotvornih subjekata i održivi ustavni poredak.[89] U ustavnim promjenama 1974. godine formalno-pravni ustavotvorac bile su skupštine republika i pokrajina i Savezna skupština, ali stvarni ustavotvorac bio je *Savez komunista*, kao vladajuća politička partija. Komunisti su konfederalnu organizaciju partije transformisali u konfederalnu organizaciju države. Komunistička partija je, još prije Drugog svjetskog rata i propasti monarhijskog političkog sistema, bila organizovana konfederalno, gdje se organizacija vezivala za teritoriju (*Savez komunista Hrvatske, Savez komunista Slovenije).* Čak su i vojni štabovi partizanske vojske bili organizovani teritorijalno, po modelu organizacije Partije. Integrativna snaga *Saveza komunista* bilo je njegovo

[89] Deklaracija OUN iz 1971. godine, *Povelja OUN iz 1945. godine*, *Panamerička konferencija* 1953. godine, itd. Izvor: Smilja Avramov – Mihajlo Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2003. godine, str. 92–101.

uže rukovodstvo, na čelu s Josipom Brozom Titom, a nakon Titove smrti, 1980. godine, počeo je raspad Saveza komunista, kao prirodni proces, kroz tri partijska kongresa (XII – 1982, XIII – 1986. i XIV – 1991). Savez komunista (na saveznom i na republičkim nivoima) gubio je dugogodišnji uticaj, jer je nestajao monopol socijalističkog građanstva u ideološkoj i ekonomskoj sferi. Kasnih osamdesetih godina prošlog vijeka nastupao je pluralizam: ideološki, politički, ekonomski, vrijednosni. Savez komunista, uz postojeću organizaciju, nije se mogao prilagoditi novim okolnostima, što je za posljedicu imalo gubljenje vlasti na prvim višestranačkim izborima u Sloveniji i Hrvatskoj. Nestankom socijalističko-građanskog sadržaja ojačao je nacionalni sadržaj u organizacijama samog Saveza komunista. Republičke i pokrajinske organizacije Saveza komunista kao svoje primarne političke ciljeve odredile su borbu za državnost svoje etničke nacije na nivou republika i pokrajina, zanemarujući partijsko jedinstvo i jugoslovenske vrijednosti. Organizacije Saveza komunista u Srbiji i Crnoj Gori nastojale su zadržati vlast pokušavajući da višestranački sistem stave pod svoju kontrolu. Savez komunista nije izgubio vlast od nacionalnih političkih partija, nego se unutar sebe raspao na etničko-nacionalnoj osnovi. Kada su u ustavu države ugrađene norme koje omogućavaju njenu disoluciju, raspad države postaje legalan proces koji nije u suprotnosti s međunarodnim javnim pravom. To što neka država ima disolutivni ustav umjesto integrativnog, problem je te države i državotvornih subjekata, a ne međunarodnog prava i velikih sila. Ustav iz 1974. godine legalizovao je elemente konfederalizma koji su doveli do disolucije države u nekoliko osnovnih aspekata.

1. Republike, kao federalne jedinice, i pokrajine koje su dobile konstitutivni status, iz redova svojih parlamenata birali su delegacije u Vijeće republika i pokrajina, kao jedan od domova Savezne skupštine (član 284. Ustava). Savezna skupština nije imala dom naroda, nego su republike i pokrajine, kao teritorijalni entiteti, imali primat u iskazivanju suverenosti. Bez saglasnosti republika i pokrajina nije bilo moguće funkcionisanje zakonodavne savezne vlasti, a time i drugih oblika vlasti što je osobina konferalnih država i državnih saveza.

2. Jugoslavija je bila definisana kao državna zajednica naroda i republika (član 1. Ustava). Jugoslovenstvo kao izvorni legitmitet nije postojalo ili je bilo zanemarljivo, jer su srpstvo, hrvatstvo i slovenstvo bili izvorni nacionalni identiteti. Jugoslovenstvo je bilo vještački i privremeni okvir u kojem su se iskazivale posebni etnički identiteti i njihove republičke državnosti i nije moglo opstati, jer nije imalo izvorni legitimitet.

3. Autonomne Pokrajine su ustanovljene kao izvorni teritorijalni oblici suverenosti manjina i iskazivale su svoju državotvornost na nivou Srbije i posebno na nivou Jugoslavije. Teritorija Srbije izvan autonomnih pokrajina Vojvodine i Kosmeta „uža Srbija", gdje je živjela većina srpskog

naroda, nije bila ustavno definisana. Većina srpskog naroda iz Srbije mogla se izraziti samo uz saglasnu volju s pokrajinama. U ustavnoj teoriji i praksi, ne postoji situacija da u federalnoj državi može postojati teritorija sa stanovništvom koja nije ustavno definisana. Srbi na području „uže Srbije" nisu bili ravnopravni sa stanovnicima u drugim republikama što je za posljedicu imalo nezadovoljstvo i frustriranost ustavnim rješenjima o statusu pokrajina.

4. Ustav iz 1974. godine definisan je: „*Pod izrazom ustav u ovom ustavu razumijevaju se odredbe Ustava SFRJ, republičkih i pokrajinskih ustava*" (član 404.). Svi ustavi (šest republičkih, dva pokrajinska i jedan savezni, ukupno devet) predstavljali su zajedno sa svim svojim sadržajima, integralni Ustav Jugoslavije. Svemu onom što se nalazi u ustavima republika i pokrajina ovaj član daje značaj osnovnih i najviših normi u državi. Navedenim ustavnim rješenjem relatizovan je sam Ustav i postao je mehanički zbir saveznog, republičkih i pokrajinskih ustava. S obzirom na to da su svi ustavi federalnih jedinica bili integralni dio Ustava savezne države, *Savezna skupština* nije imala konstitutivni – ustavotvorni karakter i nije mogla, sopstvenom nadležnošću, donijeti ustav niti ga mijenjati. Ustav se mogao mijenjati. „*O promjeni ustava odlučuje Savezno vijeće Skupštine SFRJ uz saglasnost skupština svih republika i autonomnih pokrajina.*" (član 398 Ustava) Sve skupštine republika i pokrajina (osam), zajedno sa Saveznom skupštinom, činile su državotvornu vlast što je obilježje konfederalne države i ukazuje na procese disolucije.

5. Međunarodni ugovori koji za posljedicu mogu imati izmjene republičkih i pokrajinskih zakona mogli su se zaključiti samo uz saglasnost nadležnih republičkih, odnosno pokrajinskih organa (član 271). Jugoslavija, kao međunarodni subjekt, nije mogla izražavati svoj subjektivitet samo preko saveznih, već uz saglasnost i aktivno učešće republičkih i pokrajinskih organa (*princip federalne klauzule).*

6. Ustavni sud, kao organ zaštite ustavnosti, nije imao izvorne nadležnosti da poništava normativna akta koja su u suprotnosti sa saveznim ustavom, nego je svoju odluku upućivao nadležnoj skupštini u republici ili pokrajini (jednoj od devet) da ona usklađuje ustavnu nesaglasnost (član 384).

7. U preambuli Ustava (osnovnim načelima), gdje se definišu vrijednosti društva i države i navode državotvorni subjekti i izvori njihovog subjektiviteta, definisano je „*narodi Jugoslavije, polazeći od prava svakoga naroda na samoodređenje, uključujući i pravo na otcjepljenje na temelju svoje slobodne izražene volje*" (osnovna načela, prvi dio).

Savezni organi – *Predsjedništvo, Savezno Izvršno vijeće i Savezno vijeće Skupštine* imali su ustavne nadležnosti u aspektima suverenosti, nezavisnosti, teritorijalnog integriteta, nepovredivosti državne granice, ali savezni organi nisu imali moć vršenja državne vlasti. Za uvođenje vanrednog stanja nije bilo saglasnosti u Predsjedništvu, nije bilo moguće

ostvariti suverenost savezne države, jer je savezna suverenost bila izvedena, a republička izvorna kategorija. Bitan faktor uticaja bilo je i ambivalentno ponašanje saveznih organa.

Savezni organi su prećutno dopustili državno osamostaljenje Slovenije i Makedonije, ali su reagovali u slučaju Hrvatske, dok su se iz Bosne povukli početkom međunacionalnog rata. Argument saveznih organa o tome da narodi (nacije) imaju pravo na samoopredjeljenje, a ne republike, nisu imali uporište u ustavnoj osnovi države. Ranije su napomenute „krupne sitnice" iz ustavne osnove, gdje je 1918. godine država Srbija pristala da se konstitutivnost Srba iz Hrvatske i Bosne ne izražava kroz jedinstvo srpske nacije, nego preko državnih entiteta izvan Srbije. Umjesto nacionalnog jedinstva konstitutivnost je izražavana kroz *Narodno vijeće* iz Zagreba na način da se Srbi, izvan Srbije organizuju kroz poseban državni entitet, izvan Srbije. Takođe, u odlukama AVNOJ-a, ZAVNOH-a i ZAVNOBiH-a, konstitutivnost Srba iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine definisana je kroz entitete izvan Srbije. Srbi iz Bosne i Hrvatske su teritorijalno odvojeni od Srbije još 1918. godine uz pristanak Srbije, što u kontekstu tadašnjih društvenih prilika nije izgledalo bitno, ali se kroz raspad Jugoslavije pokazalo kao suštinsko pitanje u ostvarivanju nacionalnih interesa. Argumenti saveznih organa i projugoslovenskih snaga da se radi o jednostranoj secesiji Hrvatske i Slovenije i da subjekti koji se izdvajaju nemaju prava na sukcesiju države, nisu prihvaćeni u međunarodnoj zajednici i nisu imali uporište ni u domaćem ni u međunarodnom pravu. Srbija je polazila od ustavne osnove da narodi, imaju pravo da se samoopredijele i da ovo njihovo suvereno pravo ima suprematiju nad pravima republika da postanu posebne države. Ideja narodne suverenosti i etničke nacije, postavljena je od strane Srbije sa zakašnjenjem od osamdeset godina i nije više bila realna, jer su se istorijske okolnosti radikalno izmijenile. Srbija se 1918. godine nije opredijelila za stvaranje etničke srpske države, nego je za državni cilj odredila stvaranje iracionalnog zajedništva „jednog naroda od tri plemena". To što se projekcija zajednčke države vremenom potvrdila kao iluzija i iracionalni državni projekat nisu krivi Hrvati i Slovenci, nego rukovodstvo Srbije iz 1914. godine. Pogrešan stav rukovodstva Srbije ostao je trajna negativna determinanta koja je odredila poziciju Srba izvan teritorije Srbije. Kao što su Srbi izvan Srbije 1918. godine bili prinuđeni da se u zajedničku državu udružuju preko Zagreba i *Narodnog vijeća,* isto tako su Srbi izvan Srbije bili prinuđeni da se, prilikom disolucije Jugoslavije, razdružuju preko Zagreba, Sarajeva, Podgorice, Skoplja. Pokušaj Skupštine SFRJ da januara 1992. godine donese *Zakon o ostvarivanju prava naroda na samoopredjeljenje,* propao je iz tri osnovna razloga: 1. Slovenija i Hrvatska su već stekle međunarodno priznanje, tako da je donošenje zakona bilo bespredmetno; 2. Zakon nije bio adekvatna pravna forma, jer se pravo suverenosti ne izvodi iz zakona, nego iz ustava;

3. Ustavom iz 1974. godine samoopredjeljenje naroda se odvijalo kroz republike, a ne na saveznom nivou državne zajednice. Ustav iz 1974. godine ograničio je nadležnost saveznih organa i definisao ih kao organe državne zajednice, a i one nadležnosti koje su imali nisu upotrijebili zbog nesposobnosti i političkih kalkulacija.
Savezni organi, kroz ustavne nadležnosti *Predsjedništva, Savezne vlade, Skupštine, Ministarstva spoljnih poslova, Vojske,* imali su ustavno pravo djelovanja na zaštiti integriteta države, ali nisu imali realne sposobnosti da to učine.

Radikalno preuređenje i raspad jugoslovenske države samoopredjeljenjem naroda bilo je u protivrječnosti s ustavnim odredbama o zaštiti njenog suvereniteta i teritorijalnog integriteta. Ova protivrječnost je prisutna u ustavima višenacionalnih, federalnih država. Kada savezni državni organi nisu sposobni da obezbijede suverenost državne vlasti na cijeloj njenoj teritoriji, tada oni u međunarodnim odnosima gube svojstvo suverene vlasti. Savezni organi na osnovi ideologije jugoslovenstva, previdjeli su činjenicu da ustavna norma nije dovoljna da održi državu, ako nema političke saglasnosti i ako državne institucije nemaju realnu snagu da, na cijeloj teritoriji države, uspostave suverenu vlast. Pravo na samoodržanje države ima ona državna vlast koja je u stanju da ga realizuje, jer u svim drugim varijantama (disolucije, okupacije i međunarodnih protektorata) državna vlast gubi suverenost. Ustavom iz 1974. godine, u Sloveniji i Hrvatskoj nacije su „podržavljene" tako što su nacionalni interesi Slovenaca i Hrvata bili ugrađeni u institucionalni i vrijednosni sistem Slovenije i Hrvatske. Kao rezultat ovih procesa došlo je do poklapanja pojmova nacija i republika: nacija je postala državna, a država nacionalna. Ovi procesi su bili karakteristični u Sloveniji, Hrvatskoj, dijelom u Crnoj Gori i u Srbiji (Kosmet). S obzirom na to da je Ustavom SFRJ iz 1974. godine definisan konstitutivni status republika, a ne samo naroda (član 1), došlo je do objedinjavanja naroda i republika u jedan nacionalni subjektivitet. Ovlaštenja saveznih organa proizilazila su iz izvedene, delegirane suverenosti i nisu imala izvornu nadležnost, jer su mogli djelovati samo uz prethodno pribavljenu saglasnost republika. Nastala je protivrječnost da savezni organi ne mogu da postupaju prema svojim ustavnim ovlašćenjima, zato što ih to postupanje dovodi u sukob s republičkim organima, koji su konstitutivni faktori savezne države. Postupanje saveznih organa, bez prethodne saglasnosti republičkih, iskazivalo se kao sukob dva nivoa državne vlasti. Savezna državna vlast postupa prema zakonu i ustavu, a njoj suprotstavljene republičke vlasti, takođe, postupaju prema zakonu i ustavu. Argument saveznih organa, da Ustav iz 1974. godine nije u cjelini definisao postupak samoopredjeljenja naroda, nije imao uporište zbog činjenice da je upravo ovim Ustavom utemeljena konfederalna državna zajednica. U takvoj državnoj zajednici pitanje samoopredjeljenja naroda se ne postavlja, jer republike kao države

sa svojstvom originerne narodne suverenosti imaju pravo da istupe iz zajednice. Prikriveni sadržaji hrvatskog državnog prava, koji su ugrađeni još 1918. godine, iskazani su, u punoj dimenziji, u procesu raspada jugoslovenske države krajem devedesetih godina.
Ustav Savezne Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine predstavljao je ustavno-pravni izraz već ranije podijeljene države po linijama republičkih granica. Za razliku od ustava koji učvršćuju državu i njenu vlast, jugoslovenski ustav iz 1974. godine dodatno je oslabio državu i omogućio njen legalni raspad.

2. Državno osamostaljivanje jugoslovenskih republika

Početkom devedestih godina prošlog vijeka nastale su povoljnije okolnosti za konstituisanje jugolosvenskih republika u samostalne države. Povoljne unutrašnje okolnosti zasnivale su se na Ustavu iz 1974. godine na osnovu kojeg je disolucija zajedničke države bila i moguća i legalna. Drugi povoljan unutrašnji faktor bila je konfederalizacija vladajućeg Saveza komunista Jugoslavije, koji je u suštini predstavljao zbir republičkih organizacija Saveza komunista. Konfederalizam vladajuće partije se inercijom transformisao u konfederalizam države. Povoljne međunarodne okolnosti nastupile su nakon raspada SSSR-a, ujedinjenja Njemačke i stava međunarodne zajednice prema jugoslovenskoj državnoj krizi.[90] Uporedo sa procesom državnog osamostaljivanja republika uveden je višepatijski sistem, provedeni su izbori i na vlast u republikama su došle različite političke partije, što je uticalo i na konačne ishode osamostaljivanja republika.

2.1 Osamostaljivanje Slovenije i Hrvatske

Slovenačka i hrvatska nacija su u istoriji jugoslovenske državnosti uglavnom bile na istim političkim pozicijama i imali su slične nacionalne interese. Predstavnici jedne i druge nacije su proglasili Državu *Slovenaca, Hrvata i Srba – SHS* na teritoriji bivše Austrougarske i kroz Narodno vijeće se proklamovali kao konstitutivni subjekti. Takođe su imali zajednički stav prema uređenju buduće zajedničke države sa Srbijom (usvajanje ustava dvotrećinskom većinom i federativno državno uređenje). Iako kralj Aleksandar nije prihvatio federativno uređenje, u organizaciji države je ipak uveden politički federalizam kroz naziv Država *Srba, Hrvata i Slovenaca – SHS.* Reorganizacijom države, promjenom naziva u Kraljevina

[90] Na drugom zasjedanju Konferencije o Jugoslaviji, oktobra 1991. godine, usagalašeno je da republike koje žele mogu da se odvoje, a one koje žele mogu da formiraju novu zajedničku državu. *Pogledati dio o međunarodnoj arbitraži državnog pitanja Jugoslavije i Bosne i Hercegovine.*

Jugoslavija i teritorijalnom reorganizacijom kroz banovine Slovenci i Hrvati su jednim dijelom uspjeli da teritorijaluzju svoje državnosti. Dravska banovina sa sjedištem u Ljubljani uglavnom je obuhvatala etničko područje slovenačke nacije, etničko područje hrvatske nacije obuhvaćeno je Savskom banovinom sa sjedištem u Zagrebu i Primorskom banovinom sa sjedištem u Splitu. Nakon srpsko-hrvatske političke nagodbe 1939. godine i sporazuma Cvetković–Maček, hrvatska nacija je bitno ojačala svoju državnost. Na osnovu ovog sporazuma Savska i Primorska banovina su objedinjene u jednu Hrvatsku banovinu uz značajna proširenja na teritoriji BiH (dio Posavine i dio Srednje Bosne). Prije dolaska na vlast *Komunističke partije Jugoslavije* srpski predstavnici iz Beograda su pomogli hrvatskoj naciji da utemelji državnost hrvatske nacije. Odlukama *Antifašitičkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije* 1943. godine u Jajcu – AVNOJ, definisano je federativno uređenje Jugoslavije, gdje svaka nacija treba da ima svoju republiku kao federativnu jedinicu u sastavu jugoslovenske države. Ovom odlukom sve nacije su ojačale svoje državnosti, pa time i slovenačka i hrvatska. Najznačajniji faza jačanja državnosti republika bilo je donošenje ustava Jugoslavije 1974. godine, čime se zaokružio dugogodišnji proces izgradnje hrvatske i slovenačke državnosti. Ostalo je da se sačekaju povoljnije unutrašnje i međunarodne okolnosti, kako bi se realizovala ranije projektovana državna samostalnost Hrvatske i Slovenije.

Republika Slovenija. Odlukom Skupštine Slovenije od 27. septembra 1989. godine donijela amandmane na republički ustav i ustanovila tri bitne promjene: a) naziv socijalistički je uklonjen iz naziva Republike, b) unesena je odredba o slobodnim demokratskim izborima i c) ustanovljena je supremacija republičkog ustava nad saveznim u smislu (*na teritoriji Slovenije neće važiti odredbe saveznog ustava koje su u suprotnosti sa ustavom Slovenije).* Na prvim višestranačkim izborima održanim 8. aprila 1990. godine, koalicija DEMOS je dobila 55% podrške birača, a *Savez komunista* 17% i postao je opoziciona partija. Lider reformisanog Saveza komunista Slovenije Milan Kučan pobijedio je na izborima za predsjednika Slovenije i došlo je do kohabitacije vlasti koja je djelovala jedinstveno na pitanju ostvarivanja nezavisnosti Slovenije. U Sloveniji je održan referendum, 23. decembra 1990. godine, na kojem se 88% građana izjasnilo za državnu samostalnost. Parlament Slovenije je 22. februara 1991. godine donio odluku o uspostavljanju kontrole republičkih organa u oblastima ekonomije i odbrane na teritoriji Slovenije, čime je nulificiran integritet savezne državne vlasti. Skupština Slovenije je 25. juna 1991. godine donijela *Deklaraciju o nezavisnosti* nakon čega je uslijedio desetodnevni rat između Jugoslovenske narodne armije i teritorijalne odbrane Slovenije. Jugoslovenska armija je bila legalna oružana sila, ali je i Teritorijalna odbrana Slovenije takođe bila legalna oružana sila (JNA i republičke

teritorijalne odbrane činile su jedinstven sistem oružanih snaga Jugoslavije) tako da su se sukobile dvije legalne oružane sile u Sloveniji. Savezna armija JNA je izgubila rat i povukla se iz Slovenije, a međunarodna zajednica je intervenisala sa zahtjevom da slovenačka Deklaracija o nezavisnosti „miruje" tri mjeseca radi mirovnih pregovora. Rat između Jugoslovenske narodne armije i Teritorijalne odbrane Slovenije ličio je na dogovorenu režiju za ratni film, u kojem su Savezne vlasti omogućile Sloveniji da se odvoji od Jugoslavije. Nakon neuspjeha mirovnih pregovora u okviru *Koneferencije o Jugoslaviji* Slovenija je 8. oktobra 1991. godine proglasila nezavisnost, zatim je 15. januara 1992. godine priznata kao nezavisna država i 22. maja iste godine je primljena u Ujedinjene nacije.

Republika Hrvatska. Ustavnim izmjenama od 22. decembra 1990. godine ukinuta je konstitutivnost Srba kao etničke grupe i stvorene su ustavne pretpostavke za donošenje odluke o državnom osamostaljivanju Hrvatske, bez saglasnostii srpske nacije u Hrvatskoj. Navedenim Ustavnim zakonom Sabor (parlament) je redukovao konstitutivnost Srba na nivo narodnosti (nacionalne manjine), *„Hrvatska je država Hrvata i drugih narodnosti koji u njoj žive",* čime je otvoren sukob Srba iz Hrvatske i hrvatske države. Na prvim višestranačkim izborima održanim 22. marta i 8. aprila 1990. godine pobijedila je *Hrvatska demokratska zajednica*, a *Savez komunista* je izgubio izbore. Sabor Hrvatske je 22. februara 1991. godine donio odluku da ova republika preuzima kontrola nad poslovima ekonomije i odbrane na svojoj teritoriji čime je nulificiran integritet savezne državne vlasti. Referendum o državnoj samostalnosti Hrvatske održan je 19. maja 1991. godine na kojem se 94% izašlih glasača izjasnilo za samostalnu hrvatsku državu. U skladu sa odlukom građana na referendumu Sabor je 25. juna 1991.godine donio *Deklaraciju o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske i Ustavnu odluku o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske.* Navedenim odlukama utemeljena je državnost samostalne Hrvatske i pokrenut je postupak razdruživanja od drugih republika koje su činile Jugoslaviju. Hrvatska je preuzela sva prava i obaveze koje su bile prenesene na savezni državni nivo (član IV Odluke). Intervencijom međunarodne zajednice (Brionska deklaracija 8. jula) Hrvatska je stavila moratorijum na državno osamostaljivanje od tri mjeseca. Hrvatski Sabor je 8. oktobra 1991. godine proglasio državnu samostalnost Hrvatske, koja je priznata 15. januara 1992. godine, a država je 22. maja iste godine postala članica *Organizacije ujedinjenih nacija.*

Za razliku od Slovenije, Hrvatska je imala problem složenih odnosa između srpske nacije u Hrvatskoj i rukovodstva Hrvatske, jer Srbi u većini nisu prihvatali državno osamostaljivanje Hrvatske. Osnovni razlog nepovjerenja Srba u hrvatsku državu proistekao je iz promjene Ustava kada su Hrvati, decembra 1990. godine, donijeli *Ustavni zakon* i poništili

konstituivnost Srba kao etničke nacije svodeći ih na nacionalnu manjinu. Zbog tragičnog iskustva genocida nad Srbima koje je realizovala *Nezavisna Država Hrvatska–NDH* u Drugom svjetskom ratu Srbi su jedinu garanciju svog opstanka vidjeli izvan hrvatske države. Srbi su počeli konstituisanje posebnog državnog entiteta na području Hrvatske, s namjerom da taj entitet zadrže u sastavu Jugoslavije. Stvaranje posebnog srpskog državnog entiteta na području Hrvatske imao je svoje utemeljenje i po ustavnom i po međunarodnom pravu. S obzirom na to da su im Hrvati uskratili državotvornost na nivou cijele države oni su svoje državotvorno pravo realizovali na dijelu Hrvatske u kojem su preovladavali kao etnička zajednica. Po međunarodnom pravu svaka etnička zajednica ima pravo da se samoorganizuje u slučaju kada je ugrožena od državne vlasti. Problem je bio što Srbi nisu imali pravo, ni po ustavnom ni po međunarodnom pravu, da svoj državni entitet na području Hrvatske pripoje Jugoslaviji, jer su time narušavali teritorijalni integritet hrvatske države.

U februaru 1991. godine proglašena je *Srpska autonomna oblast Krajina*, a u martu iste godine došlo je do sukoba Srba iz Hrvatske sa Republikom Hrvatskom koji se transformisao u sukob Jugoslovenske narodne armije i Hrvatske. Srpska autuonomna oblast Krajina, zajedno sa drugim srpskim autonomnim oblastima: Baranja i Zapadni Srem, Zapadna Slavonija i Istočna Slavonija, su 19. decembra 1991. godine formirale srpski državni entitet pod nazivom *Republika Srpska Krajina,* koja je donijela odluku da se izdvoji iz teritorijalnog i državnog integriteta Hrvatske. Za razilku od Slovenije, u Hrvatskoj je duže trajao rat između JNA i hrvatskih oružanih snaga kao i između hrvatskih oružanih snaga i vojske Republike Srpske Krajine, od jeseni 1991. godine do februara 1992. godine, kada je potpisan mirovni Vensov plan. Proces državnog osamostaljivanja Hrvatske odvijao se uporedo sa srpsko-hrvatskim sukobom unutar Hrvatske. Oružani sukob Srba iz Hrvatske, organizovanih u Republiku Srpsku Krajinu, i Hrvatske države prestao je planom Sajrusa Vensa (izaslanika OUN) iz februara 1992. godine.

U cilju trajnog i održivog rješenja srpsko-hrvatskog sukoba u Hrvatskoj, predstavnici Sjedinjenih Američkih Država ponudili su početkom 1995. godine mirovni plan poznat kao „Z-4“. Plan je polazio od osnove: *Republika Srpska Krajina* treba da se transformiše i da bude srpski državni entitet u okviru ustavnog sistema i državnog integriteta Hrvatske, a Hrvatska treba da prihvati državnost Srba u okviru svog ustavnog sistema. Ovim Planom srpska etnička zajednica trebalo je da dobije državno-teritorijalni entitet s autonomnim institucijama i definisanom nadležnošću prema centralnim državnim institucijama u Zagrebu.

Status Srba u Hrvatskoj, prema navedenom Planu, trebao je biti obezbijeđen u nekoliko bitnih elemenata.

Status entitetske teritorije Republike Krajine. Teritorija Krajine bila bi podijeljena na dva dijela, istočni i zapadni. Istočni dio (Istočna Slavonija,

Južna Baranja i Zapadni Srem) bio bi, prve dvije godine, pod prelaznom upravom Ujedinjenih nacija s ciljem stabilnosti, bezbjednosti i ukupne normalizacije stanja. Snage OUN ostale bi do pet godina, dok se ne postigne sigurnost. Vlada Republike Hrvatske imala bi posebnu odgovornost u upravljanju nad oblastima koje bi ostale izvan Krajine. Nakon prelaznog perioda, završetkom misije OUN, sva sela, naselja i gradovi, u kojima su Srbi većina, imali bi samoupravu, a struktura policije bila bi prema popisu iz 1991. godine. (član IX, tačka 1. i 2. Plana). Zapadna oblast (Kniska i Glinska) dobila bi status teritorijalne autonomije, pod nazivom Krajina (Poglavlje I, član 1). Parlament Krajine i Vlada Hrvatske, konsenzusom, mogu mijenjati granice Krajine, u domenu od 2 kilometra. Teritorijalnost Srba bila bi priznata na manjoj teritoriji, u odnosu na teritoriju Republike Srpske Krajine (poglavlje I, član 1).

Nadležnost centralnih organa i organa Krajine. Centralne vlasti Hrvatske imale bi isključivu nadležnost u oblastima: *spoljna politika, odbrana, državljanstvo, carine, međunarodna trgovina, finansije, komunikacije, standardi, intelektualne usluge, frekvencije, životna sredina, pošte, razvoj pod uslovima da Krajina bude ravnopravna sa drugim dijelovima Hrvatske* (poglavlje II, član II stav 1. Plana).

Vlasti Krajine imale bi isključivu nadležnost u oblastima: *policije, poreske politike, javnih korporacija, radio televizije, socijalne zaštite, lokalnog raspolaganja zemljištem, prirodnih resursa, energije, javnih službi, stanogradnje, biznisa, kulture, obrazovanja* (poglavlje II, član II stav 2. Plana). Vlasti Krajine i centralne vlasti mogu se sporazumjeti o zajedničkoj upravi i koordinaciji za bilo koje pitanje iz svojih nadležnosti. (poglavlje II, član II. stav 3. Plana). Zakoni usvojeni u Saboru Hrvatske primjenjivaće se u Krajini u mjeri u kojoj spadaju u isključivu nadležnost centralnih vlasti. Sve postupke koje preduzimaju vlasti Krajine prihvataće centralne vlasti, a sve postupke centralne vlasti prihvataće vlasti Krajine (poglavlje I, član 1.2). Podjela nadležnosti ukazuje na kvalitativna državna ovlaštenja Krajine da samostalno upravljaju svojim statusom i da imaju snažnu zaštitu od eventulane zloupotrebe centralnih vlasti.

Etnički identitet. Upotreba ćiriličnog pisma, ovlaštenje u oblasti kulture, obrazovanja i javnih medija, pravo na grb i zastavu, pružali su realne mogućnosti da se srpski identitet potpuno slobodno izrazi i razvija, uz jedinu ogradu – da to ne ugrožava ljudska prava drugih koji žive na području Krajine (poglavlje I, član I, stav 4).

Međunarodni sporazumi. Vlada Krajine može sklapati međunarodne sporazume s drugim entitetima i državama u kojima dominira srpsko stanovništvo, u oblastima: *kulture, obrazovanja, radio-televizije, dobrotvornih aktivnosti, turizma.* Navedeni sporazumi ne mogu biti suprotni interesima Hrvatske. Krajina može sklapati i međunarodne sporazume, uz odobrenje Vlade Hrvatske, a Vlada Krajine može imati svoje

predstavnike u drugim državama i međunarodnim organizacijama (poglavlje II, član II, stav 2).

Ekonomija. Krajina bi imala nadležnost nad prirodnim resursima, biznisom, turizmom i porezima. Centralna vlada, na području Krajine, ne bi uvodila poreze na: *imovinu, privredne transakcije, dohodak lica* (poglavlje II, član II, stav 1. i 2). U navedenim oblastima, vlasti Krajine bi same odlučile o uvođenju svojih poreza. Krajina bi, prema ponuđenom Planu, imala mogućnosti ekonomske održivosti i razvoja.

Bezbjednost Krajine. Krajina ne bi imala vojsku i njeno područje bilo bi demilitarizovano. Vojne snage Hrvatske ne bi ulazile u Krajinu, osim u slučajevima obezbjeđivanja granice prema Bosni i Hercegovini. Vlada Hrvatske bi nastojala da sa vlastima Bosne sklopi sporazum o demilitarizaciji granice (poglavlje V, članovi V 1 i V 2). Na području Krajine bezbjednost bi pružala policija, koja bi do novog popisa odražavala strukturu stanovništva prema popisu iz 1991. godine, bila bi pod kontrolom predsjednika Krajine. Krajina bi, dakle, imala svoju policiju, pod nadležnošću predsjednika Krajine, i demilitarizovanu teritoriju, što bi trebalo da bude dovoljna garancija za bezbjednost Krajine (poglavlje VI, član 1).

Ustavnost. Plan je predviđao formiranje posebnog Ustavnog suda za Krajinu i oblasti izvan Krajine, koje su prije Plana pripadale Krajini. Posebni ustavni sud rješavao bi sve sporove koji mogu nastati u primjeni Sporazuma i bio bi vrhovni tumač njegovog sadržaja. Sud bi činili: *dvojica sudija Ustavnog suda Hrvatske, dvojica sudija najvišeg suda Krajine, trojica sudija izvan Hrvatske, koje bi imenovao predsjednik Evropskog suda pravde.* Krajina ne bi bila pod nadležnošću Ustavnog suda Hrvatske, nego posebnog ustavnog suda u koji bi delegirala dvojicu svojih sudija (poglavlje XIII, član 1. i 2). Amandmani na Ustav Hrvatske, koji bi mogli da imaju posljedice po status Krajine definisan Sporazumom, ne mogu se donijeti bez saglasnosti zakonodavnog tijela Krajine i srpskog odbora (kluba) u Saboru (poglavlje XV, član 1. i 2).

Zastupljenost predstavnika Krajine u centralnim organima. Postojao bi srpski odbor – klub u Saboru, koji bi činili srpski poslanici iz oba saborska doma (doma građana i doma županija). U domu županija Krajina bi bila predstavljena iz dva okruga (Glinski i Kninski). Do izbora u predstavničkom domu bilo bi deset, a u županijaskom domu devet srpskih predstavnika. Najmanje jedan član vlade Krajine bio bi imenovan za člana Vlade Hrvatske, a ostali članovi po redovnom postupku izbora (poglavlje IV, članovi 1. i 2).

Institucije vlasti Krajine. Krajina bi imala skupštinu, predsjednika, vladu i sudstvo.

Predsjednik bi se birao neposredno na mandat od pet godina, a bio bi šef izvršne/upravne vlasti s ovlaštenjima i odgovornošću za izvršenje: svih zakona u Krajini, svih zakona centralne vlasti koji se odnose na Krajinu i

svojih dekreta. Predsjednik bi imao ovlaštenja da imenuje ministre koje bi potvrdila zakonodavna tijela Krajine. Ministri bi činili kabinet kojim bi predsjedavao ministar koga imenuje predsjednik.
Zakonodavna vlast. Specifičnost Plana je što Krajina ne bi imala ustav ni statut, nego bi njene nadležnosti proizilazile iz Sporazuma (Plana). Zakonodavna vlast bi bila jedna vrsta balansa prema predsjedničkoj vlasti i formirala bi se neposrednim izborima na proporcionalnoj osnovi.
Sudsku vlast činili bi osnovni sudovi i apelacioni sudovi. Sudije bi imenovao predsjednik, a potvrđivala zakonodavna tijela Krajine. Pri Vrhovnom sudu Hrvatske postojalo bi specijalno odjeljenje, čije članove bi imenovao predsjednik specijalnog ustavnog suda, između sudija Vrhovnog suda Hrvatske i najvišeg apelacionog suda Krajine, uz konsulatacije sa Vrhovnim pravnim savjetom Hrvatske i odgovarajuće institucije u Krajini.

Funkcioneri i službenici u Krajini bili bi nezavisni, a za njihovo postavljenje ne bi trebalo odobrenje bilo kog organa centralne vlasti. Državna vlast u Krajini bila bi organizovana po modelu predsjedničkog sistema. Predsjednik bi bio najviše ovlašćen i, ujedno, najviše odgovoran za primjenu i funkcionisanje Sporazuma.

Primjena Sporazuma – garancije. Bila bi formirana komisija za primjenu Sporazuma koju bi činili: po jedan predstavnik *Sjedinjenih Američkih Država, Ruske Federacije, Ujedinjenih nacija i Evropske unije.* Predstavnike OUN i Evropske unije imenovali bi kopredsjednici Stalnog komiteta međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji. Plan je sadržavao sve bitne elemente koji bi omogućili nesmetan život Srba u Hrvatskoj i kao građana i kao etničke grupe. Plan „Z-4" imao je svrhu da postigne dva suštinska cilja: 1. da povrati teritoriju srpskog entiteta u ustavnu i državnu cjelinu Hrvatske i 2. da povrati konstitutivna prava Srbima u Hrvatskoj koja su im data 1944. godine, a oduzeta ustavnim izmjenama iz 1990. godine.

Plan „Z-4" predstavljao je konkretan, sveobuhvatan i pozitivan napor međunarodne zajednice, naročito Sjedinjenih Američkih Država, da se državni i međunacionalni srpsko-hrvatski problem u Hrvatskoj riješi na trajan i pravedan način. Nažalost, plan je propao u samom pokušaju, jer su ga nisu prihvatili predstavnici Republike Srpske Krajine, jer su očekivali od državnog rukovodstva Jugoslavije da će im pružiti bolje rješenje kroz odvajanje Krajine od Hrvatske i pripajanje Jugoslaviji. Katastrofalna odluka rukovodstva Republike Srpske Krajine imala je tragične i trajne posljedice po status Srba u Hrvatskoj, naročito iz dva razloga: a) odbijanjem plana RSK je prestala biti međunarodni problem i postala je unutrašnji problem Hrvatske, b) odbačen je konkretan i sveobuhvatan plan iza kojeg su stajale velike sile kao garanti, a prihvaćena je maglovita jugoslovenska iluzija bez sadržaja i garancija.

Državno konstituisanje Slovenije i Hrvatske trajalo je oko sedamdeset i četiri godine (od 1918. do 1992. godine) i odvijalo se u više faza:
- predstavnici Slovenaca i Hrvata su kroz samoproklamovanu i nepostojeću Državu Slovenaca, Hrvata i Srba – SHS (trajala 30 dana) uspjeli da steknu status konstitutivnih subjekata koji su ravnopravno sa predstavnicima države Srbije stvorili novu zajedničku državu Srba, Hrvata i Slovenaca – SHS;
- predstavnici Srba iz Srbije su bitno doprinijeli utemeljenju slovenačke i hrvatske državnosti (kralj Aleksandar kroz stvaranje banovina, a Dragiša Cvteković kroz konstituisanje Hrvatske banovine);
- Komunistička partija Jugoslavije je kroz snažno djelovanje svojih bitnih dijelova Komunističku partiju Hrvatske i Komunističku partiju Slovenije utemeljila federalno uređenje države, koje je bilo u skladu sa slovenačkim i hrvatskim nacionalnim interesima, da bi se, na kraju, ukupni proces održavotvorio u ustavu Jugoslavije iz 1974. godine;
- u finišu državnog osamostaljivanja tokom 1990–1992. godine rukovodstva Slovenije i Hrvatske vodila su uskađenje politike.

Borba predstavnika slovenačke i hrvatske nacije da stvore svoje samostalne nacionalne države bila je legitimna, ali teško bi se ostvarila bez doprinosa srpskih predstavnika iz Srbije i bez sistematskog djelovanja Komunističke partije Jugoslavije – Saveza komunista Jugoslavije.

2.2. Pozicija Srbije i Crne Gore

Srbija i Crna Gora su se opredijelile za očuvanje jugoslovenske države u cjelini ili dijelom. Jugoslovenska ideologija i koncept zajedničke države je dominirao kod tadašnjih vladajućih elita u Crnoj Gori i Srbiji, koje su odlučile da konstituišu novu zajedničku državu *Saveznu Republiku Jugoslaviju*, koja je trajala do 2007. godine, kada se Crna Gora izdvojila i konstituisala u samostalnu državu Crnu Goru. Disolutivni proces, koji je 1991. godine zahvatio *Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju* (od šest republika), nastavio se u *Saveznoj Republici Jugoslaviji* (od dvije republike).

Crna Gora. *Savez komunista Crne Gore* je pobijedio na prvim višestranačkim izborima od 9. decembra 1990. godine, a zatim se ova partija u junu 1991. godine transformisala u *Demokratsku partiju socijalista.* Građani Crne Gore su na referendumu u martu 1992. godine odlučili velikom većinom (95%) da ova republika ostane i dalje u zajedničkoj jugoslovenskoj državi kao ravnopravna članica. Donošenjem Ustava 26. aprila 1992. godine, Crna Gora i Srbija stvorile su novu zajedničku državu, Saveznu Republiku Jugoslaviju.

Federativna SRJ se transfomisala u konfederalnu državnu zajednicu pod nazivom *Srbija i Crna Gora* – SCG, kada je u februaru 2003. godine umjesto ustava donesena *Ustavna povelja. „Srbija i Crna Gora je zasnovana na ravnopravnosti dve države članice države Srbije i države Crne Gore„* (član 2). Članice državne zajednice su se usaglasile da imaju jedan međunarodni subjektivitet. Konfederalna suština Povelje karakteristična je po definisanom roku, nakon koga svaka članica može da odluči o svom daljem državnom statusu. *„Po isteku perioda od tri godine, države članice imaju pravo da pokrenu postupak za promjenu državnog statusa, odnosno istupanje iz Srbije i Crne Gore. Odluka o istupanju iz Srbije i Crne Gore donosi se nakon referenduma. Zakon o referendumu donosi država članica, vodeći računa o međunarodnim priznatim standardima*" (član 25). Državna zajednica je u suštini bila samo prelazna faza mirnog razdvajanja Srbije i Crne Gore. Odluku Ustavnoj povelji donijele su tri zakonodavne institucije (*Skupština Srbije, Skupština Crne Gore i Skupština Savezne Republike Jugoslavije).*

Nakon isteka perioda od tri godine Crna Gora je u martu 2006. godine donijela Zakon o referendumu u namjeri da izmijeni svoj državni status i da postane samostalna država. Na referendumu održanom 21. maja 2006. godine 55,5% građana se izjasnilo za samostalnu Crnu Goru, a Ustavotvorna skupština je 19. oktobra 2007. godine donijela Ustav nezavisne Crne Gore. Nakon skoro devedest godina Crna Gora je obnovila svoju državnost koju je dobila na Berlinskom kongresu 1878. godine.

Srbija je, za razliku od većine drugih republika, imala drugačiji stav u vezi državnog statusa Jugoslavije. Tumačenje ustavnog i međunarodnog prava od strane Srbije bilo je suprotno tumačenjima Makedonije, Slovenije, Hrvatske i dijela BiH. Srbija je sve vrijeme jugoslovenske državne krize (1990–1992) zastupala nekoliko stavova:

- da Slovenija i Hrvatska nemaju pravo na otcjepljenje, jer pravo suverenosti i samoopredjeljenja ne pripada republikama nego nacijama;
- republičke granice ne mogu da se transfomišu u državne granice;
- ako Jugoslavija ne može da opstane u cjelini, treba da opstane dijelom, i da je čine one republike koje to žele;
- da je nova Jugoslavija u cjelini sukcesor bivše Jugoslavije.

Istrajavanjem na stavovima o očuvanju jugoslovenske države Srbija je došla u političke sukobe sa Slovenijom, Hrvatskom i dijelom BiH (Bošnjaci i Hrvati). Međunarodna zajednica, oličena u Konferenciji o Jugoslaviji, nije prihvatila zahtjeve Srbije i zauzela je stanovište da je Jugoslavija u disoluciji. Stanovište Srbije o potrebi očuvanja jugolosvenske države podržavali su i Srbi iz Hrvatske i Srbi iz Bosne i Hercegovine. Srbi iz Hrvatske su do kraja ostali na projugoslovenskom stanovištu, što je doprinijelo i njihovoj

tragičnoj sudbini u konačnom ishodu. Srbi iz BiH su zastupali projugoslovensko stanovište do početka 1992. godine, a zatim su promijenili politiku i nastavili borbu za vitalne interese Srba u okviru BiH, napuštajući jugoslovensku ideologiju. U procesu disolucije Jugoslavije Srbija je zajedno sa Crnom Gorom formirala novu državu – *Saveznu Republiku Jugoslaviju – SRJ (*26 april 1992. godine). Nakon jedanaest godina postojanja SRJ došlo je do njene disolucije i 4. februara 2003. godine Srbija i Crna Gora su zaključile *Ustavnu Povelju* i formirali novu konfederalnu državnu zajednicu. Crna Gora je iskoristila pravo iz Povelje i referendumom građana od 21. maja 2006. godine istupila iz državne zajednice i postala samostalna država. Srbija je nakon istupanja Crne Gore iz državne zajednice donijela ustav referendumom građana i ponovo se konstituisala kao samostalna država, nakon skoro devedest godina, koliko je trajao prekid njene državnosti, međutim, ni nakon ponovnog formiranja samostalne države Srbija nije izašla iz procesa disolucije zbog problema Kosova i Metohije.

Problem Kosmeta. Srbija je osim zalaganja za očuvanje Jugoslavije imala i težak problem Kosmeta, naslijeđen od bivše države. Dolaskom na vlast *Komunističke partije Jugoslavije,* nakon Drugog svjetskog rata, državno pitanje Srbije naišlo je na nepremostive teškoće zbog stava KPJ o „ugnjetenim" i „ugnjetačkim" nacijama. Na trećem kongresu KPJ u Beču, 1926. godine, uspostavljen je negativistički odnos prema srpskom narodu. Partija je optužila vladajući srpski režim i srpsku naciju da je ugnjetačka prema drugim nacijama. Na Četvrtom kongresu KPJ u Drezdenu 1928. godine istaknut je ideološki cilj ukidanja jugoslovenske države i samoopredjeljenje „ugnjetenih naroda". Ranije, u Odluci *Zemaljskog vijeća NRPJ (KPJ*) od 25. novembra 1924. godine, u *Rezoluciji o nacionalnom pitanju,* definisan je antijugoslovenski i antisrpski stav. *„Zbog svega toga dužnost je Partije da sa organizacijama radnih masa ugnjetenih nacija vodi zajedničke otvorene borbe za pravo na otcjepljenje, odnosno da pomaže pokrete ugnjetenih nacija u cilju formiranja nezavisnih država kako Hrvatske, Slovenije, Makedonije i Crne Gore, tako i radi oslobođenja Albanaca.*" Tadašnjoj opoziciji u KPJ, koju su uglavnom predstavljali komunisti na čelu sa Simom Markovićem, zamjerano je što *„ne pravi razliku između nacionalizma ugnjetenih nacija i nacionalizma ugnjetačkih nacija*". [91] Progon jedne etničke zajednice od druge ne posmatra se u svjetlu univerzalnih pravnih normi, nego se selektivno procjenjuje je li progon u ideološkom interesu Partije. Kosmet kao državno-etnički problem Srbije postoji više od stotinu godina. U tom periodu promijenilo se više država i političkih sistema, ali su u svim promjenama ostajale dvije konstante: 1. protjerivanje srpske etničke zajednice, u cilju dominacije

[91] Dimitrije Bogdanović, nav. tekst str. 25.

albanske etničke zajednice; 2. istrajna borba albanske zajednice da od Kosmeta stvori svoju nacionalnu državu.

Djelovanje albanske nacionalne političke organizacije. Formiranjem *Prve prizrenske lige,* juna 1878. godine, *„Liga za odbranu albanskog naroda“,* usvojen je nacionalni program s ciljem stvaranja Velike Albanije, države koja bi uključivala Albaniju, Kosovo i Metohiju, dijelove Grčke, Makedonije, Crne Gore i Srbije. *„Liga je imala izrazito antihelenski i antislovenski karakter, a cilj joj je bio očuvanje turske vladavine i sticanje autonomije za Albance u njoj.“* [92] Antihelenska i antislovenska dimenzija, u suštini je izražavala antipravoslavni karakter albanskog nacionalnog pokreta. Slično autonomaškom pokretu u Bosni i Hercegovini sredinom XIX vijeka, albanski pokret je težio da stvori svoju državu, ali unutar Turske kao velikog islamskog carstva. Liga je predstavljala nacionalni pokret Albanaca, fokusiran na: *stvaranje državne teritorije Velike Albanije, političko objedinjavanje svih Albanaca na Balkanu, protjerivanje pripadnika srpske etničke zajednice i međunarodno problematizovanje albanskog nacionalno-državnog pitanja.* Proglašenjem nezavisnosti Albanije 28. novembra 1912. godine i njenim međunarodnim priznanjem 1913. godine, ostvaren je samo dio programa Lige. Predsjednik Vlade Albanije *Ismail Kemal*, januara 1913. godine, poslao je *Memorandum* učesnicima *Londonske konferencije* sa zahtjevom da granice nove države treba da obuhvataju sve teritorije planirane Velike Albanije. *„Zahtevima nije udovoljeno, a nezadovoljni Albanci su odmah formirali Komitet za odbranu Kosova i severnog Epira (u Grčkoj).“* [93] Nakon pobjeda u Prvom balkanskom ratu Srbija je uključila Kosmet u svoju državnu teritoriju, ali nije definisala status albanske i srpske etničke zajednice. Tako je ovo pitanje ostalo neriješeno, a djelovanje Lige nastavljeno. *„Jedan od krupnih, pa i kobnih nedostataka srpske politike bio je u odsustvu jasnih pogleda na to kako da se trajno i pravedno riješi albansko pitanje.“* [94] Nerješavanjem albanskog pitanja u povoljnim međunarodnim okolnostima za Srbiju, ostalo je neriješeno i srpsko pitanje na Kosmetu. Proglašenjem Albanije kraljevinom, 1928. godine, iznova je naglašena jedinstvenost albanske nacije na svim prostorima koje su Albanci smatrali teritorijom Velike Albanije. *Kralj Ahmet Zogu* je proglašen kraljem svih Albanaca, *„što je označavalo pretenzije za vladavinom i nad albanskim narodom izvan granica Albanije“.* [95] Italijanskom okupacijom, 1941. godine, privremeno je ostvaren cilj *Prizrenske lige* o stvaranju Velike Albanije koja je do septembra 1943. godine, bila pod italijanskim (a zatim do 1945. godine, pod

---

[92] Izvor: Ljiljana Staletović: *Albanski nacionalni interesi i težnje od 1878. do danas, Glas javnosti, 12. oktobar 2003. godine, str. 3.*

[93] Izvor: Ljiljana Staletović: *Albanski nacionalni interesi i težnje od 1878. do danas, Glas javnosti, 12. oktobar 2003. godine, str. 5.*

[94] Dimitrije Bogdanović, *Projekat Rastko – Gračanica – Peć, Knjiga o Kosovu, Pogovor, str. 9.*

[95] Ljiljana Staletović, isti tekst, str. 5.

njemačkim) pokroviteljstvom. *Druga prizrenska liga,* stvorena u jesen 1943. godine, nije predstavljala posebnu nacionalnu organizaciju i to je u suštini bilo djelovanje *Prve prizrenske lige* u novim specifičnim uslovima, s naglaskom na vojnu komponentu njene organizacije.

Prva prizrenska liga je od osnivanja djelovala kao opšta nacionalna organizacija koja nadilazi i objedinjava sve pojedinačne političke organizacije i prolazne državne oblike u procesu stvaranja Velike Albanije, kao monoetničke nezavisne države. Djelovanje *Komunističke partije Jugoslavije* na Kosmetu ukazuje da njeni politički ciljevi nisu bili različiti od ciljeva *Prizrenske lige.* Albanci koji su pristupili partizanskom pokretu, nisu prihvatali jugoslovensku državu i, u suštini, težili su da se Kosmet ujedini s Albanijom.[96] Vođstvo partizanskog pokreta i *Komunističke partije Jugoslavije* podržavalo je nacionalni program Albanaca, naročito organizacija KPJ na prostoru Kosmeta.[97] *Narodni pokret Kosova i* njegovo vojno krilo *Oslobodilačka vojska Kosova,* u suštini, predstavljaju djelovanje *Prizrenske lige* u savremenim uslovima. Prema istorijskim podacima, nijedna politička organizacija albanske etničke zajednice na Kosmetu nikada iskreno nije prihvatala postojanje Kosmeta u okviru jugoslovenske države, niti je osudila djelovanje *Prve prizrenske lige.* U procesu istorijskog kontinuiteta, sve albanske političke organizacije u posljednjih stotinu godina nisu ništa drugo do specifični oblici djelovanja *Prve prizrenske lige,* kao trajne opšte nacionalne albanske organizacije kojoj je cilj stvaranje Velike Albanije.

Odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a 1943. godine, manjine (i albanska etnička zajednica na Kosmetu) nisu definisane kao konstitutivni subjekti, poput Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca. Manjinama su garantovana nacionalna prava i status manjinskih etničkih zajednica. Takođe, Kosmet nije postao državni federalni entitet koji se,

---

[96].Sekretar Mjesnog komiteta KPJ za Kosovsku Mitrovicu Ali Šukrija žalio se Oblasnom komitetu, novembra 1941. godine, da mu je teško izdati letak kojim poziva Albance na borbu protiv okupatora, jer je nemoguće da letak sadrži riječ Jugoslavija. Takođe, u Rezoluciji Pokrajinskog komiteta za Kosmet, 1943. godine, srpska riječ „Metohija" promijenjena je u albansku riječ „Dukađin". Zaključci *Bujanske konferencije* (decembar, 1943–januar, 1944. godine) govore o tome da je: Kosovo i Metohija područje na kojem u većini živi albanski narod, koji je uvijek težio da se ujedini s Albanijom. Izvor: Dimitrije Bogdanović, str. 34–35.

[97] Delegat Vrhovnog štaba Svetozar Vukmanović Tempo je u izvještaju Centralnom komitetu KPJ od 8. avgusta 1943. godine, ukazao na sektaški stav partijskih organizacija prema nacionalističkim albanskim grupama *„koje su, istina, šovinistički raspoložene prema Srbima, ali su istovremeno neprijateljski raspoložene prema italijanskom okupatoru".* Međusobna mržnja Šiptara i Srba, prema Tempu, kočila je razvitak NOB-a, ali je ona posljedica, kako *„dugogodišnjeg robovanja pod velikosrpskom reakcijom*", tako i *„dosadašnjeg sektaškog rada Oblasnog komiteta."* Isto: str. 38.

zajedno sa drugim entitetima, udružuje u *Demokratsku Federativnu Jugoslaviju.* Državnost albanske etničke zajednice nije imala političko i pravno uporište u odlukama AVNOJ-a, koje su značile ustavnu osnovu Jugoslavije nakon 1945. godine. U osnovi podržavljenja albanske etničke zajednice i stvaranja državnog entiteta Kosmeta nisu bile ustavne odluke, nego ideologija *Komunističke partije Jugoslavije*. Još tokom *Drugog svjetskog rata, Oblasni komitet KPJ za Kosmet* je, uglavnom, bio povezan sa centralnim organima *Komunističke partije Jugoslavije* i *Komunističkom partijom Albanije*, a manje s organizacijom KPJ u Srbiji. Albansko pitanje na Kosmetu za *Komunističku partiju Jugoslavije* prevazilazilo je okvire Srbije i tretirano je kao jugoslovensko, u primarnom obliku. Iako su odluke AVNOJ-a predstavljale ustavnu osnovu preuređenja jugoslovenske države, trebamo imati u vidu i njihov spoljnopolitički karakter. Radi dobijanja međunarodnog legitimiteta, KPJ je naglašavala demokratski federativni karakter države, prikrivajući stvarne revolucionarne ciljeve. Nakon međunarodnog priznanja 1945. godine i promjene unutrašnjeg uređenja Jugoslavije, *Komunistička partija* je počela proces nadograđivanja odluka AVNOJ-a svojim programskim ciljevima, koji su se zasnivali na *suzbijanju „hegemonije srpske nacije i države“. Oblasna Narodna Skupština Kosmeta,* iz jula 1945. godine, povodom konstituisanja Republike Srbije, donijela je odluku na *„želji cjelokupnog stanovništva oblasti da ova bude priključena federalnoj Srbiji kao njen sastavni dio“*. [98] Albanska etnička zajednica je podržavljena u hegemonističkoj formi, u pojmu *„stanovništvo Kosova“*, čime se priznaje brojčana i politička hegemonija nastala dugotrajnim protjerivanjem srpske etničke zajednice. Kosmet nije podržavljen kao područje dvije etničke zajednice (Srba i Albanaca), politički ravnopravne koje žive u koegzistenciji, nego kao područje bez etničke definicije u kojem su brojčano dominirali albanski „građani“. Primijenjen je AVNOJ-evski princip: da se prvo formira državni entitet koji se, zatim, na osnovi „slobodne volje“ stanovnika priključuje široj državnoj zajednici. U ovoj odluci bila je ugrađena *„izlazna strategija“,* u smislu odvajanja Kosmeta iz sastava Srbije: jer ako se stanovništvo svojom voljom priključilo, tom istom voljom može se i odvojiti. Osim nametnutog diskontinuiteta sa Srbijom, Kosmet se priključuje kao teritorijalna oblast na osnovu „želje stanovništva“, čime se „narodna volja“ stanovništva Kosmeta definiše kao osnova suverenosti, a izbjegava se pominjanje etničkih zajednica. Takođe, definisano je da se Kosmet priključuje kao *sastavni dio, federalnoj Srbiji.* Pojam *sastavni dio* ukazuje na entitetsku osnovu Kosmeta, a pojam *federalna Srbija* je dvosmislen: može da ima značenje „Srbiji kao federalnoj jedinici u Jugoslaviji“, a može i da se tumači „da će Srbija biti federalizovana“. *Komunistička partija Jugoslavije* – KPJ je područje Kosova i

---

[98] Dimitrije Bogdanović, nav. djelo, str. 51.

Metohije tretirala kao jugoslovensko, a ne srbijansko pitanje. Komunisti nisu Kosovo i Metohiju tretirali kao integralni dio Srbije kao, Staru Srbiju i postojbinu srpske nacije i državnosti, nego kao novo područje koje se voljom svog stanovništva priključuje federalnoj Srbiji. Kada se jedno područje priključuje drugom državnom području, to znači da ono do momenta priključenja nije bilo integralni dio tog državnog područja. Komunisti su odlučili da se Kosmet, kao jedan dio Srbije, iznova priključi Srbiji kao autonomna oblast, kao entitet s dominacijom albanske etničke zajednice pod zaštitom saveznih jugoslovenskih organa. Uvođenje „građanskog" koncepta kroz pojam „stanovništvo" Kosova imalo je dalekosežne štetne posljedice. Zanemareno je postojanje dvije etničke zajednice, uveden je princip većinskog preglasavanja, a srpskoj etničkoj zajednici nisu priznata prava konstitutivnog subjekta na Kosmetu. Odluka KPJ iz 1946. godine, da se izbjeglicama sa Kosmeta zabrani povratak, bila je indikator da se ova teritorija Srbije definiše kao albanski etnički entitet sa potencijalima nove federalne jedinice. Navedena „*krupna sitnica*" bila je u skladu sa ideologijom KPJ da se, u osnovi, oslabi državnost Srbije. Jačanje državnosti pokrajina u okviru Srbije bio je kontinuirani proces u ustavnim promjenama od 1945. do 1964. godine.

Ustavom Jugoslavije od januara 1946. godine, i Ustavom Srbije od 17. januara 1947. godine, u okviru Republike Srbije priznate su dvije autonomne pokrajine: *Autonomna pokrajina Vojvodina* i *Autonomna kosovsko-metohijska oblast,* koje su bile pod supremacijiom Ustava Srbije, ali su istovremeno tretirane i kao ustavno pitanje Federativne Narodne Republike Jugoslavije.

Nakon donošenja *Ustavnog zakona 1953*. godine, status pokrajina je ojačan, jer su dobile i sudsku autonomiju, a hijerarhijski odnos republičkih i pokrajinskih organa bio je narušen. Nije postojala neposredna odgovornost pokrajinske izvršne vlasti prema republičkoj, niti su organi državne uprave podlijegali hijerarhiji Republike nad autonomijom. Pokrajine su bile države u državi, suprotno logici ustavnog prava, ali u skladu s ideološkim interesima *Komunističke partije*. Odnosi Republike i Pokrajine bili su na principima: „a) *republički organi vlasti imaju samo ona prava koja su utvrđena Ustavom i zakonima, koja se uglavnom svode na nadzor nad zakonitošću akata; b) pokrajinski i oblasni organi vlasti su dužni da ostvaruju propise i mere republičkih organa vlasti ukoliko ti akti i mere ne diraju u autonomna prava; c) pokrajinski i oblasni organi vlasti imaju pravna sredstva za zaštitu autonomnih prava i uopšte za zaštitu svojih ovlašćenja ako su ona izvršena u saglasnosti sa zakonom i određenim pravima*". [99]

---

[99] Jovan Đorđević, nav. djelo, str. 384.

Ustavom Jugoslavije iz 1963. godine Vojvodina i Kosmet su tretirani kao socijalističke autonomne pokrajine u okviru Srbije, sa ojačanim državnim nadležnostima stečenim u Ustavnom zakonu iz 1953. godine.

Ustavom iz 1974. godine pokrajine su postale konstitutivni dio i Srbije i Jugoslavije. Pokrajine su dobile svoje ustave i direktno su participirale u institucijama savezne državne vlasti. Navedeni status pokrajina potvrdio je da su one bile kreacija saveznih organa, a ne institucija Srbije, jer nijedna država ne bi sama sebe razvlastila na dijelu svoje teritorije. Srbija je bila samo teritorijalni kontekst, u kojem su savezni organi vršili vlast nad dijelovima njene teritorije, tako da u odnosima između pokrajinskih i saveznih organa nije trebala Srbija kao republički posrednik. Definisanjem pokrajina kao konstitutivnih subjekata jugoslovenske Federacije, Srbija je izgubila državnost, jer nije više mogla donositi odluke bez saglasnosti pokrajina. U procesu disolucije Jugoslavije Srbija se našla pred dvostrukim izazovom da sačuva Jugoslaviju i da status autonomnih pokrajina svede u okvire ustava Srbije. Problem je bio u važećem ustavu Jugoslavije iz 1974. godine, po kojem republike imaju pravo na odvajanje i po kojem su autonomne pokrajine konstitutivni dijelovi jugoslovenske federacije. U cilju održanja svog državnog integriteta Srbija je svojim ustavom anulirala odredbe saveznog ustava i promijenila status pokrajina. Na ovakvoj partijskoj ideološkoj osnovi Srbija je došla u neravnopravan položaj u odnosu na ostale republike, nakon čega je uslijedila i disolucija Jugoslavije. Jedan od oblika navedene partijske politike bilo je formiranje i jačanje pokrajina u Srbiji, koje su otežavale funkcionisanje ove republike do granica apsurda. Republika Srbija nije formirala autonomiju Vojvodine i Kosmeta odlukama svojih organa, nego su one formirane odlukama saveznih, jugoslovenskih organa. Pokrajine su, u suštini, bile područja Srbije nad kojima je Jugoslavija vršila protektorat, tako da Srbija od 1945. godine nije imala izvornu suverenost nad pokrajinama. Pokrajine „*nisu kreacija Narodne Republike Srbije i njenog autonomnog ustavnog prava*“. [100] Skrivene namjere *Komunističke partije Jugoslavije* u konstitutivnim aktima, vezanim za Kosmet, došle su do svog punog izraza u današnje vrijeme kosmetske državne krize.

Državna i partijska vlast u Srbiji 1989. godine je redukovala autonomna prava Kosmeta i Vojvodine u namjeri da razriješi dugogodišnju ustavnu protivrječnost, koja je onemogućavala Republiku Srbiju da funkcioniše kao i ostale jugoslovenske republike. Skupština Srbije je izvršila ustavne promjene 28. marta 1989. godine i usvojila amandmane kojima se ukida pravo veta pokrajina u odlučivanju i redukuju ovlaštenja zakonodavne i izvršno-upravne vlasti. Nekoliko dana ranije, 23. marta, Skupština Kosmeta je prihvatila da redukuje svoje

[100] 232. Jovan Đorđević, *Ustavno pravo,* Savremena administr. 1957. godine, str. 373.

nadležnosti uz tijesnu većinu i protivljenje albanskih predstavnika, tako da odluka nije donesena dvotrećinskom većinom. Skupština Kosova je 2. jula 1990. godine jednostrano proglasila Republiku Kosovo, odvojenu od Srbije, tražeći status kakav su već imale druge republike u jugoslovenskoj državnoj zajednici. Skupština Srbije je zakonom 5. jula ukinula Skupštinu i Izvršno vijeće Kosova, nakon čega je nastao sukob Albanaca i državnih organa Srbije (štrajkovi, demonstracije, nasilje itd.). Rukovodstvo Srbije je zanemarilo srpsko pitanje na Kosmetu, uvjereno da će djelovanjem institucija iz Beograda srpsko pitanje na Kosovu biti osigurano. Politička osnova da će se kroz državno pitanje Srbije automatizmom riješiti i nacionalno pitanje Srba sa Kosova pokazala se pogrešnom, ali, nažalost, ova osnova još uvijek nije napuštena u odnosu Srbije prema Kosmetu. Srbija je u dobroj i legitimnoj namjeri napravila grešku, jer nije uvela etničku konstitutivnost na Kosmetu pored građanske. *Na primjer, Srbija je propustila da ustavom definiše da su na Kosmetu konstitutivne albanska, srpska, crnogorska etnička zajendica i ostale manjine.* Umjesto etničke konstitutivnosti Srbija se oslonila na državni centralizam (vojska, policija, službe bezbjednosti, politička partija. Srbija je propustila istorijsku šansu da Srbima na Kosmetu, kao etničkoj zajednici, dâ ustavna prava na osnovu kojih bi Srbi sa Kosmeta sami mogli da se izbore za svoj status u ovoj pokrajini. Srbija je pošla od osnove da državna vlast iz Beograda ima dovoljno kapaciteta da direktno rješava probleme na Kosmetu, i da može iz Beogradu ostvariti prava Srba na Kosmetu. Disolucijom Jugoslavije u tumačenjem *Badinterove komisij*e iz aspekta međunarodnog prava, Kosmet i Vojvodina, kao pokrajine, ostali su u sastavu Republike Srbije, jer su postojeće republičke granice priznate kao državne – princip *status quo* i princip *uti posidetis iuris qui* (mišljenje Komsije br.3).

U periodu od 1992. do 1996. godine Kosovo i Metohija je postala unutrašnje pitanje Srbije koje se trebalo rješavati u okvirima teritorijalnog integriteta Srbije. Badinterova komisija, na osnovu međunarodnog prava, je protumačila da su republičke granice državne, ali ne i pokrajinske i da su republike sukcesori Jugoslavije, ali ne i pokrajine. Srbija je prvi put nakon 47 godina povratila Kosmet iz jugoslovenskog u srbijansko pitanje. Nastale su povoljne okolnosti da Srbija konačno riješi problem Kosmeta kao svoje unutrašnje ustavno pitanje, ali, nažalost, ove okolnosti nisu iskorišćene. Tumačenjem Badinterove komisije bile su *vezane ruke* Albancima u procesu stvaranja nezavisnog Kosmeta i odvajanja od Srbije, jer bi svaka aktivnost u tom smjeru značila kršenje međunarodnog prava. Albanci su nastojali da izađu iz okvira tumačenja Badinterove komisije, a to su mogli učiniti samo na principu *rebus sic stantibus (suštinske promjene okolnosti),* vezujući svoj nacionalni problem za Deklaraciju OUN iz 1981. godine (pravo otpora nacionalne manjine prema nedemokratskim režimima i pravo na opstanak kada je ugrožen od strane režima). Albancima je

bio neophodan oružani sukob sa državnim organima Srbije (vojska i policija), kako bi internacionalizovali problem Kosmeta i albanskog pitanja i time izašli iz okvira unutrašnjeg pitanja Srbije. Nažalost došlo je do sukoba albanskih paravojnih fomacija i državnih organa Srbije koji se transformisao u sukob države Srbije i NATO pakta. Formalni povod intervencije NATO pakta bila je *„ugroženost albanske etničke zajednice od državnih organa Srbije i da je ovoj zajednici bio ugrožen biološki opstanak“*. Srbija je izgubila rat protiv NATO pakta i bila je prinuđena da se saglasi na rješavanje pitanja Kosmeta u drugačijim i nepovoljnim okolnostima.

Rezolucija Savjeta bezbjednosti 1244, 10. juna 1999. godine, dan nakon potpisivanja Kumanovskog sporazuma između NATO i Srbije kojim je okončan rat, postala je novi međunarodni akt za rješavanje daljeg statusa Kosmeta. Srbija je navedeni akt prihvatila i protumačila da se njime garantuje teritorijalni integritet i suverenitet Srbije na Kosmetu i da će ova pokrajina imati autonomiju unutar Srbije. Rezolucija sadrži odredbu o suverenitetu i teritorijalnom integritetu Srbije na Kosmetu, ali u relativiziranoj i promjenljivoj formi *„ponovo potvrđujući privrženost svih država članica suverenitetu i teritorijalnom integritetu SR Jugoslavije i drugih država regiona, kako je navedeno u Helsinškom dokumentu i aneksu 2, ponovo potvđujući apel iz prethodnih rezolucija za široku autonomiju i suštinsku samoupravu za Kosovo”* (tekst dijela Rezolucije, osnovna polazišta). Savjet bezbjednosti nije donio odluku glasanjem kao institucija da garantuje teritorijalni integritet Srbije i da je Kosovo unutar Srbije. Savjet je *potvrdio* da su sve države članice Savjeta u tom trenutku privržene teritorijalnom integritetu Srbije i suštinskoj samoupravi za Kosovo unutar Srbije. Nije definisano šta će se dogoditi kada članice Savjeta bezbjednosti promijene svoje stavove i ne budu više privrežene teritorijalnom integritetu Srbije. Ako je Savjet uvažio privrženost svojih članica za teritorijalni integritet Srbije kao njihovu suverenu volju, po istoj logici može uvažiti i njihovu promijenjenu suverenu volju. Naizgled se čini da je Savjet garantovao teritorijalni integritet Srbije, a suštinski, Savjet je samo uvažio postojeću suverenu volju svojih članica, kao takvu u tom trenutku. Odredbe Rezolucije 1244 o povlačenju vojnih i policijskih snaga i da će određenom broju jugoslovenskog vojnog i civilnog osoblja biti dozvoljen povratak na Kosovo o međunarodnom bezbjednosnom prisustvu, jasno govore da je Rezolucijom ukinuta suverenost i prisustvo države Srbije na prostoru Kosmeta. Takođe, jasnije bi bilo kada bi u navedenom aktu pisalo *„državne institucije Srbije na Kosovu su privremeno suspendovane, njihovu ulogu preuzimaju međunarodne snage bezbjednosnosti dok se ne riješi konačni status Kosova”*. U navedenoj hipotetičkoj varijanti bi to značilo privremeni protektorat međunarodne zajednice nad dijelom teritorije Srbije. Međutim, u sadržaju Rezolucije i njena dva aneksa nema prisustva Srbije na Kosmetu i njena suverenost na ovom dijelu teritorije je anulirana. Element teritorijalnog integriteta po kojem je Kosovo u sastavu teritorije

države Srbije je definisan u Rezoluciji, ali je važio sve dok članice Savjeta bezbjednosti nisu promijenile svoje stavove. Rezolucija 1244, nažalost, ne sadrži čvrste garancije teritorijalnog integriteta Srbije, i ovaj akt ne može da obezbijedi njen teritorijalni integritet na Kosovu, iako su u javnosti bila prevelika očekivanja od navedenog akta Savjeta bezbjednosti.

Koristeći promjenu stavova članica Savjeta bezbjednosti u vezi s teritorijalnim integritetom Srbije, i imajući u vidu novi plan međunarodne zajednice za Kosovo (Ahtisarijev plan iz 2007. godine), Albanci su 17. februara 2008. godine donijeli Deklaraciju i proglasili nezavisnu državu Kosovo. Država je proglašena u ime naroda izvan institucija državne vlasti *„Mi demokratski odabrane vođe naših ljudi, ovim objavljujemo da Kosovo bude nezavisna i suverena država"* (član 1. Deklaracije o nezavisnosti Kosova).

Skupština Ujedinjenih nacija je 8. oktobra 2008. godine usvojila zahtjev Srbije da Međunarodni sud u Hagu ocijeni da li je jednostrano proglašenje države legalno. Sadržaj pitanja koji je usvojen i upućen Međunarodnom sudu glasio je *„Da li je jednostrano proglašenje nezavisnosti od strane privremenih institucija samouprave na Kosovu u skladu sa međunarodnim pravom"?* Pitanje nije bilo direktno, u smislu da li jednostrana nezavisnost ugrožava teritorijalni integritet Srbije, nego u formi opšteg principa, da li neki subjekt ima pravo da proglasi nezavisnost. Međunarodni sud u Hagu je presudom iz decembra 2009. godine odlučio da *„Deklaracija od 17. februara 2008. godine nije prekršila opšte međunarodno pravo".* Sud je na formalno pitanje dao i formalni odgovor, bez upuštanja u meritum problema, jer ga pitanje nije ni sadržavalo. Srbija je imala centralističku vlast– rješavanje svih pitanja odlukama iz Beograda uz preveliko oslanjanje na organizacije državne sile (vojska, policija, službe bezbjednosti) sužavalo je kapacitet njenog djelovanja; Srbima na Kosmetu nije nikada priznat status nezavisnog političkog subjekta, nego je, u njihovo ime, kao politički subjekt nastupao zvanični Beograd. Albanci ne moraju da se dogovaraju sa Srbima, dovoljan je dogovor sa Beogradom, pitanje međuetničkih odnosa transformisalo se u pitanje međudržavnih odnosa. Srbija kao država nastoji da zaštiti legitimno pravo teritorijalnog integriteta, Albanci kao dominantna etnička zajednica nastoje da podržave svoje nacionalne interese, a Srbi sa Kosmeta kao autohtona entička zajednica su isključeni kao faktor odlučivanja o svom statusu na Kosmetu. Ovdje postoji sličnost sa situacijom koja je bila u Bosni Hercegovini,a radi se o protivrječnosti nacionalnog interesa Srba i interesa državne vlasti Srbije. Na Kosmetu se danas prepliću četiri interesa: *interes Albanaca, interes međunarodne zajednice i krupnog kapitala, interes države Srbije i interes Srba sa Kosmeta.* S obzirom na brojčanu hegemoniju Albanaca i proglašenu nezavisnost Kosova, interes Albanaca i međunarodne zajednice se uglavnom poklapa, jer je većina Zapadnih zemalja priznala Kosovo kao nezavisnu državu. Državna vlast Srbije nastoji da iskombinuje interese državne vlasti i interese Srba sa Kosova kroz pregovore sa predstavncima

Albanaca, pod pokroviteljstvom Evropke unije. Osnovna greška Srbije i međunarodne zajednice bila je isključivanje Srba sa Kosmeta kao legitimnog faktora odlučivanja, tako da njihov status zavisi od toga šta će se dogovoriti Beograd i Priština, i oni su koleterarna šteta suprotstavljenih interesa Srbije i Albanaca. Bez autohtonog konstitutivnog statusa, na Kosmetu srpska etnička zajednica ne može da se održi i ostvari svoja politička prava, naročito ako imamo u vidu kontinuitet njihovog protjerivanja i iseljavanja po raznim osnovama. Zaštita srpskih etničkih i ljudskih prava preko djelovanja zvaničnog Beograda nije realna, jer zvanična Srbija nema kapacitet da ostvari nacionalne interese Srba na Kosmetu, ali može da prepusti Srbima da oni sami, u pregovorima sa Albancima i međunarodnom zajednicom, definišu vlastiti status u okviru Kosmeta. Srbija je danas u specifičnom i nezahvalnom položaju, jer mora da rješava teško nasleđe statusa Kosmeta, nalazi se u zahtjevnom procesu evropskih integracija, mora da dekontaminira ideologiju jugoslovenstva i da izgradi nove odnose sa susjednim državama. Teško nasljeđe kralja Aleksandra Karađorđevića, kroz ukidanje države Srbije, i Komunističke partije Jugoslavije, kroz nametanje kolektivne srpske krivice, još uvijek onemogućava Srbiju da se uspostavi kao država u svim konstitutivnim elementima.

2.3. Osamostaljivanje Makedonije

Za razliku od Slovenije i, naročito, Hrvatske, Makedonija se odvojila od Jugoslavije mirnim putem, bez reagovanja saveznih državnih institucija. Prvi višestranački izbori održani su u novembru 1990. godine i pobijedila je VMRO-DPMNE. U ovoj republici održan je referendum 18. septembra 1991. godine, na kojem je 95% glasača podržalo samostalnost makedonske države. Nakon referenduma Sobranje (parlament) je 17. novembra iste godine donijelo Ustav Makedonije kao nezavisne države. Kao i druge republike, i Makedonija je u decembru iste godine uputila *Deklaraciju o državnoj samostalnosti* Savjetu ministara Evropske zajednice. Državno osamostaljivanje Makedonije je primjer nedosljednosti saveznih jugoslovenskih institucija, jer su se na dva različita načina ponašale kada je u pitanju teritorijalni integritet i suverenitet države. Kod državnog osamostaljivanja Slovenije savezni organi su pokušali da vojskom zaštite ustavni poredak i teritorijalni integritet. Kod osamostaljivanja Hrvatske jugoslovenski savezni organi su djelovali sa osnove da se dio Hrvatske, gdje je preovladavalo hrvatsko stanovništvo, može odvojiti, a da se dio Hrvatske, gdje je preovladavalo srpsko stanovništo, ne može odvojiti i ovdje su takođe upotrijebili vojsku. U procesu osamostaljivanja Makedonije savezne institucije nisu reagovale, nisu poslale vojsku i dopustili su da se ova republika osamostali na miran način. Makedonija predstavlja primjer demokratskog procesa disolucije države na miran

način, ali istovremeno dokazuje ambivalentno ponašanje saveznih institucija Jugoslavije, jer su neke republike sprečavali da se izdvoje, a nekima su dozvolili da se na miran način izdvoje, bez protivljenja saveznih institucija.

2.4. Pozicija Bosne i Hercegovine

Politički predstavnici Hrvata i Bošnjaka u Bosni i Hercegovini (*Hrvatska demokratska zajednica i Stranka demokratske akcije)* su nastojali da državno pitanje Bosne i Hercegovine riješe na način kako su to uradile Slovenija i Hrvatska, zanemarujući suštinske razlike Bosne i navedenih republika. Nestankom jugoslovenske države nestao je spoljni stabilizujući faktor Bosne i Hercegovine, a propašću ideologije *Saveza komunista* nestao je i unutrašnji zajednički sadržaj kojim su premošćivane međunacionalne protivrječnosti. Događaji iz perioda disolucije jugoslovenske države potvrdili su da je održivost i funkcionisanje Bosne i Hercegovine, kao države, zavisna od integrišućih faktora šire državne zajednice, u kojoj Bosna može da egzistira, jer je Bosna uvijek funkcionisala u kontekstu šire državne *zajednice (Turska, Austrougarska, Jugoslavija u raznim varijantama).* Propašću spoljnjeg jugoslovenskog integrišućeg „omotača" do izaražaja su došli unutrašnji pokreti etničkih nacija i njihovo nastojanje da se podržave. Ustav iz 1974. godine bio je realna osnova za osamostaljenje Makedonije, Slovenije i Hrvatske, i za realizaciju volje Crne Gore i Srbije, ali za Bosnu ovaj Ustav je bio nedovoljan za državno osamostaljivanje. S jedne strane, Ustav je omogućavao nezavisan status Bosne kao i drugih republika, ali je Bosna imala troetničku konstitutivnost i nije bilo saglasnosti o statusu države. Sukobljenost tri nacije (Srbi, Hrvati i Bošnjaci) oko statusa države imala je za posljedicu međunarodnu arbitražu državnog pitanja Bosne i Hercegovine i aktivno djelovanje međunarodnih faktora u ovoj zemlji. Za razliku od Slovenije, Hrvatske i Makedonije, Bosna i Hercegovina nije imala novi Ustav po kojem bi mogla da se državno osamostali na legalan način. Unutar države nije bilo saglasnoti među predstavnicima Srba, Hrvata i Bošnjaka s druge strane, tako da su i odluke njenih institucija u vezi državnog statusa bile sporne. Zahtjev Vlade BiH, od 21. decembra 1991. godine, za međunarodnim priznanjem, bio je sporan zbog protivljenja srpskih ministara, pa je donesen preglasavanjem. Međunarodna zajednica – Badinterova komisija je protumačila da zahtjev Bosne i Hercegovine za međunarodnim priznanjem može biti legitiman nakon provedenog referenduma. U vrijeme nastojanja dijela državne vlasti BiH da obezbijedi međunarodno priznanje samostalne države (Bošnjaci i dio Hrvata), uporedo su se odvijali procesi disolucije njene državne vlasti (formiranje Skupštine srpskog naroda, formiranje hrvatske zajednice Herceg Bosna, formiranje srpskog državnog entiteta). Disolucija Jugoslavije uticala je na disolutivne procese

u Bosni i Hercegovini tako da je intervencija međunarodne zajednice bila neophodna u rješavanju državnog statusa Bosne i međunacionalnih odnosa u ovoj državi.

***

Od osnivanja zajednička Država SHS, Jugoslavija bila je opterećena sukobom srpske i hrvatske elite oko koncepta države (srpska varijanta centralizma i hrvatska varijanta konfederalizma). Država nije nastala na legitiman način na osnovu demokratski izražene volje građana i pripadnika nacija (naroda), jer nikada Srbi, Hrvati, Slovenci, Crnogorci i drugi nisu imali priliku da se izjasne da li žele zajedničku državu. Konstitutivni subjekti nisu imali od naroda pribavljen legitimitet da stvaraju zajedničku državu. Kralj Aleksandar imao je ustavna prava da vlada Srbijom, ali nije imao prava niti legitimitet da ukine Srbiju kao nezavisnu državu priznatu u međunarodnoj zajednici. *Jugoslovenski odbor,* koji je bio u emigraciji u vrijeme Prvog svjetskog rata, nije imao legitimitet da u ime slovenačkog i hrvatskog naroda stvara državu bez njihove legitimne volje. Takođe, ni *Narodno vijeće* samoproklamovane Države Slovenaca, Hrvata i Srba, koja je formalno postojala mjesec dana (novembar 1918.godine), nije imalo konstitutivni legitimitet. Elite koje su stvorile prvu zajedničku državu od početka su imale suprotstavljene stavove o njenom statusu i uređenju. Srpska elita, predvođena kraljem Aleksandrom, je zajedničku državu smatrala trajnom kategorijom, a hrvatska i slovenčka elita su jugoslovensku državu smatrali prolaznom nužnošću dok se ne stvore uslovi za stvaranje posebnih država Slovenije i Hrvatske.

Prvi ustav zajedničke Države Srba, Hrvata i Slovenaca, donesen 28. juna 1921. godine, izglasan je natpolovičnom, a ne dvotrećinskom većinom, što potvrđuje da je zajednička jugoslovenska država organizovana kao privremena državna kategorija bez legitimne ustavne osnove.

Ustav iz 1974. godine, kao najviši političko-pravni akt Jugoslavije, svojim normama je omogućio raspad jugoslovenske države i osamostaljivanje republika u države. Ovim aktom, koji je donesen u vrijeme vlasti *Saveza komunista* Jugoslavije, država je transformisana iz federalnog u konfederalno uređenje. Teza da je Jugoslavija bila legitimna država na volji svih njenih naroda i narodnosti i da su je *razbili* međunarodni faktori (SAD, Njemačka, Vatikan) *pada u vodu* kada u obzir uzmemo odredbe Ustava iz 1974. godine. Navedeni ustav legalizovao je disoluciju Jugoslavije i obezbijedio državnost republika tako da se jugoslovenska država raspala na ustavan način, primjenom važećeg ustava. U analizi procesa disolucije Jugoslavije uočavaju se dva osnovna aspekta:

ustavni i partijski. Ustav iz 1974. godine je legalizovao disoluciju države i osamostaljivanje republika u posebne države, a vladajući *Saveza komunista* bio je organizovan na konfederalnoj osnovi po republikama. Konfederalna organizacija Saveza komunista je Ustavom iz 1974. godine transformisana u konfederalnu organizaciju jugoslovenske države. U procesima državnog osamostaljivanja republika nije bilo razlika između nacionalnih političkih partija i organizacija *Saveza komunista*, jer je upravo vladajuća partija i počela realizaciju disolucije Jugoslavije i transformaciju republika u nezavisne države. Država u kojoj je disolucija upisana u njen ustav i gdje vladajuća partija realizuje njenu disoluciju, nema nikakvu šansu za opstanak uprkos međunarodnoj podršci. Političke elite sa prostora bivše Jugoslavije često prikrivaju unutrašnje faktore disolucije države i manipulišu javnošču u smislu da su Jugoslaviju „razbile velike sile" kao spoljni faktori. Teza o secesiji države koju su pomogle druge države nema osnove, ako imamo u vidu činjenicu da su Srbija i Crna Gora u aprilu 1992. godine formirale novu zajedničku državu *Saveznu Republiku Jugoslaviju* i time i same priznale disoluciju bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Disolucija Jugoslavije nastala je prirodnim i legalnim procesima, jer od početka svog nastanka Jugoslavija nije imala legitimitet. Disolucija je nastala kao logičan završetak konfederalnog državnog uređenja koje je bilo upisano u Ustav iz 1974. godine i predstavljalo je zvaničnu politiku vladajućeg *Saveza komunista*.

Krajem 1991. godine disolucija Jugoslavije nije više bila pravno pitanje, nego se radilo o postizanju mirnog načina za njenu realizaciju. Domaći lideri (predsjednici republika) nisu bili u stanju da riješe jugoslovensku krizu na miran način, uprkos brojnim sastancima i podršci OUN i Evropske zajednice. Rat u Hrvatskoj je zaustavljen na osnovu međunarodne intervencije (Vensov plan) februara 1992. godine, a sastanci u okviru *Konferencije o Jugoslaviji,* u jesen 1991. godine, nisu urodili plodom i nije došlo do mirnog razrješenja jugoslovenske krize. Jugoslavija se raspala iznutra, voljom naroda koji su svoju nacionalnu državnost primarno ostvarivali u republikama, a Jugoslaviju doživljavali kao privremeni i nužan okvir. Raspad zajedničke države imao je negativne posljedice po državnu stabilnost Bosne i Hercegovine.

Raspad jugoslovenske države počeo je danom njenog osnivanja, jer nikada se narodi nisu izjasnili da li žele ovu državu i nikada nije bio prevaziđen srpsko-hrvatski sukob oko uređenja države. Ustav Jugoslavije iz 1974. godine pružio je legalnu osnovu za njenu disoluciju.

IV

KONSTITUTIVNE PROTIVRJEČNOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI u periodu 1990–1992. godine

Unutrašnji ustavni poredak Bosne i Hercegovine se urušio zbog međunacionalnih sukoba između Srba s jedne, i Hrvata i Bošnjaka s druge strane. Disolucija jugoslovenske države je negativno uticala na status Bosne i Hercegovine i ova republika je platila najveću cijenu pomenutog procesa. Osnovni razlog sukoba nije bilo unutrašnje pitanje Bosne, nego ostanak Bosne u Jugoslaviji, jer su Bošnjaci i Hrvati bili za samostalnu državu Bosnu, a Srbi su bili za ostanak Bosne u sastavu Jugoslavije.

1. Osnove političkog organizovanja

Savez komunista Bosne i Hercegovine, kao vladajući politički subjekt do 1990. godine, nastojao je da kontroliše ili redukuje proces parlamentarne demokratije i da spriječi djelovanje etničkih stranaka. Savez komunista Bosne i Hercegovine trpio je negativne posljedice raspada Saveza komunista Jugoslavije, jer je na prvim višestranačkim izborima 1990. godine u Sloveniji i Hrvatskoj ova vladajuća partija izgubila izbore.[101] Socijalistički samoupravni socijalizam kao vrijednost jugoslovenskog političkog sistema je nestajao sa scene, a vrijednosti etničkih nacija iskazivale su se kao osnova političkog organizovanja. Savez komunista Bosne i Hercegovine pokušao je izbornim zakonodavstvom da zadrži vlast, na način da zabrani formiranje nacionalnih stranaka. Delegati Skupštine Bosne i Hercegovine iz reda *Saveza komunista* donijeli su u februaru 1990. godine *Zakon o udruživanju građana,* koji je onemogućavao stvaranje nacionalnih stranaka na etničkoj osnovi. *„Zabranjeno je udruživanje na osnovu nacionalne i vjerske pripadnosti, osim u skladu sa zakonom kojim se utvrđuje pravni položaj vjerskih zajednica." (član 4, stav 2)* Zakon o udruživanju građana, kojim je zabranjeno organizovanje nacionalnih stranaka poništen je odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.[102] Narodna skupština BiH bila je protiv pokretanja postupka pred Ustavnim sudom i branila je zakonske norme kojima se zabranjuje osnivanje nacionalnih stranaka. Zakonodavno-

[101] U Sloveniji je na izborima 1990. godine pobijedila koalicija DEMOS (55%), a u Hrvatskoj *Hrvatska demokratska zajednica – HDZ* (41,5%).

[102] Ustavni sud Bosne i Hercegovine je samoinicijativno, rješenjem broj 63/90 od 29. marta 1990. godine, pokrenuo postupak ocjene ustavnosti i poništio odredbe člana 4. stava 2. „Zakona o udruživanju građana." Ustavni sud BiH bio je u sastavu: Drago Bago, Hasan Bakalović, Ismet Dautbašić, Pero Kirijan, Alija Latić, Ćazim Čolaković, Milan Škoro i Kasim Trnka, kao predsjednik.

pravna komisija *Skupštine* uputila je Ustavnom sudu mišljenje, u kojem se navodi *„da je ostvarivanje pune ravnopravnosti i zajedništva naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda i narodnosti, jedno od bitnih pitanja koje ima kapitalni značaj za postojanje i budućnost Bosne i Hercegovine kao države i za egzistenciju svih njenih građana*". Organizovanje na nacionalnoj osnovi *„stvorilo bi pravni osnov, na način koji bi u suštini bio nacionalistički i vodio destabilizaciji Bosne i Hercegovine i međunacionalnih odnosa u njoj"*. U javnoj raspravi od 5. juna 1990. godine, *Narodna skupština BiH* je potvrdila stavove svoje *Zakonodavno-pravne komisije*, a *Ustavni sud* je poništio pomenutu spornu odredbu *Zakona o udruživanju građana,* čime je omogućeno političko organizovanje i djelovanje na nacionalnoj osnovi. *Savez komunista* Bosne i Hercegovine se nakon odluka Ustavnog suda tramsformisao u *Socijaldemokratsku partiju* Bosne i Hercegovine. Tokom 1990. godine narodi u Bosni i Hercegovini u većini su se organizovali u nacionalne političke partije na sličnoj programskoj osnovi kao i krajem devetnaestog vijeka. *Srpska demokratska stranka iz 1990. godine bila je suštinski slična Srpskoj narodnoj organizaciji iz 1907. godine; Srpsko kulturno društvo Prosvjeta bilo je 1992. godine na istim osnovama kao i Srpsko kulturno društvo Prosvjeta iz 1902. godine; Hrvatska demokratska zajednica iz 1990. godine bila je na sličnim programskim osnovama kao i Hrvatska narodna organizacija iz 1908. godine; Stranka demokratske akcije 1990. godine, takođe je polazila od nekih programskih osnova Muslimanske narodne organizacije iz 1906. godine.*

Srbi u Bosni i Hercegovini su se uglavnom politički organizovali pod uticajem događaja u Hrvatskoj. *Srpska demokratska stranka* je osnovana 12. jula 1990. godine i bila je identična političkoj organizaciji Srba u Hrvatskoj. Politička organizovanost Srba u Srbiji i Srba u Bosni i Hercegovini bila je na različitim i suprotnim ideološkim pozicijama. Srbi u Hrvatskoj i Bosni su putem *Srpske demokratske stranke* nastojali da riješe konstitutivnost srpskog naroda u ove dvije države, na nacionalnoj etničkoj osnovi. Politička organizovanost Srba u Bosni i Hercegovini zasnivala se na istorijskim nacionalnim interesima koji su bili ideološki suprotni socijalističkom jugoslovenstvu, koje je u to vrijeme obilježavalo političku scenu Srbije. Iz navedenog konteksta su proizašli i različiti politički pristupi. Srpski pristup u Srbiji polazio je od osnove da treba održati saveznu jugoslovensku državu, zadržati njen međunarodni subjektivitet, pa kroz organizovanu državnu vlast, rješavati suštinske državne i nacionalne probleme. Srpska državna misao u Srbiji je 1992. godine i dalje bila pod snažnim uticajem jugoslovenske ideologije, vjerujući da se ustavna osnova i volja naroda može izmijeniti iz pozicija državne vlasti, što se po drugi put u istoriji, pokazalo nerealnim. Srpski pristup u Bosni i Hrvatskoj bio je da nacionalne interese treba prvo realizovati kroz etničke državne entitete kao primarne oblike državnosti, pa, nakon toga,

pregovarati sa drugim entitetima o stvaranju zajedničke države. Narodni pokret oko *Srpske demokratske stranke* izražavao je autohtone nacionalne interese srpskog naroda u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini i nije bio „uvozna kategorija" iz Srbije, jer političke partije iz Srbije nisu mogle da se ozbiljnije organizuju na prostoru Hrvatske i Bosne. Unutar srpskog naroda postojala je ideološka protivrječnost između nacionalne i građansko-jugoslovenske opcije.

Hrvati u Bosni i Hercegovini su osnovali *Hrvatsku demokratsku zajednicu* 18. avgusta 1990. godine, kao integralni dio jedinstvene *Hrvatske demokratske zajednice* i obuhvatala je većinu Hrvata u Bosni i Hercegovini. Hrvatska politička platforma je imala dva aspekta, ili dvije varijante, koje su realizovane zavisno od specifičnosti društveno-istorijskih prilika. Prva varijanta bila je na osnovi političkog programa iz 1894. godine, koji su zajedno ustanovile *Hrvatska stranka prava* i *Nezavisna narodna stranka. Hrvatska stranka prava* polazila je od osnove da treba državno-teritorijalno ujediniti Hrvate, uključujući Bosnu i muslimane. *Nezavisna narodna stranka* je polazila od osnove da politički treba objediniti Hrvate, ma gdje se oni nalazili, u jednu naciju kao političku zajednicu, kao jedinstveni politički faktor koji prevazilazi teritorijalni raspored stanovništva. Objedinjeni programi sadržavali su i teritorijalni aspekt hrvatske državnosti i politički aspekt jedinstva hrvatske nacije. Za Hrvate u Bosni to je značilo da treba da djeluju u skladu sa interesima države Hrvatske i cjeline hrvatske nacije. Ovdje je primaran bio interes hrvatske države i nacije, a nakon toga slijede specifični interesi Hrvata u Bosni i Hercegovini. Druga varijanta bila je autohtona borba Hrvata za status ravnopravnog državotvornog naroda, s tendencijom stvaranja hrvatskog državnog entiteta u Bosni i Hercegovini. Prema ovoj koncepciji, Hrvati u BiH bi potpunije ostvarili svoje nacionalne interese ako bi imali svoj državni entitet. Ovdje je bio primaran specifični interes Hrvata u Bosni i Hercegovini, pa tek nakon toga opšta pitanja hrvatske države i nacije. Preovladavanje jedne ili druge varijante, u hrvatskom nacionalnom programu, zavisilo je od realnih društveno-političkih okolnosti, što ima za posljedicu ambivalentni politički stav hrvatskih predstavnika u današnje vrijeme. Hrvatsko političko organizovanje i djelovanje nalazi se između navedene dvije varijante, pa promjenljivost stavova hrvatskih predstavnika nije bila samo subjektivne prirode, nego je imala i objektivnu osnovu. Da li je bolje da se Hrvati iskazuju kao nacionalna politička cjelina na prostoru cijele Bosne i Hercegovine ili je bolje da Hrvati imaju jedan dio teriotorije na kojem bi stvorili hrvatski entitet koji bi obuhvatao jedan dio hrvatske nacije? Odgovor na navedeno pitanje predstavlja osnovnu dilemu hrvatske nacionalne politike u BiH i u današnje vrijeme.

Većina Muslimana (Bošnjaka) uključila se u *Stranku demokratske* akcije koja je osnovana 26. maja 1990. godine kao *muslimanski povijesni krug* i predstavljala je autohtone interese bošnjačke (muslimanske) etničke

zajednice. U vrijeme osnivanja Stranke demokratske akcije trajao je spor pred Ustavnim sudom BiH o Zakonu o udruživanju građana, pa je izbjegnut nacionalni naziv u imenu Stranke i u zagradi je pisalo „muslimanski povijesni krug", kao identifikaciona poruka da birači prepoznaju o kojoj političkoj stranci je riječ. Ukazivanje na istorijsku dimenziju bio je indikator da je *Stranka demokratske akcije* osnovana na izvornim nacionalnim interesima muslimana u Bosni i Hercegovini. Odvajanjem jednog dijela Stranke osnovana je *Muslimansko-bošnjačka stranka,* takođe 1990. godine, ali nije ostvarila značajniji izborni rezultat. Manji dio Muslimana, Hrvata i Srba organizovao se u dvije građanske multientičke stranke, *Savez reformskih snaga BiH i Savez komunista–Socijalistička demokratska partija BiH.* Navedenim partijama je pristupila i većina građana koja je bila nacionalna neopredijeljena i sebe su nazivali Jugoslovenima, iako ta nacija nije postoajla niti je bila ustavno konstitutivna.

Savez reformskih snaga je formiran u julu 1990. godine od strane jugoslovenskog premijera Ante Markovića. Specifičnost ove partije bila je u tome što nije nastala „odozdo" iz naroda ili kao inicijativa građana, nego je formirana od strane izvršne državne vlasti. Iako je partija u programu sadržavala slobodno tržište, građansko društvo, ljudska prava i slobode i ostale liberalno-građanske vrijednosti, ona je predstavljala pokušaj nametanja partije od strane vlasti i možemo je poimati i kao *etatističku partiju.* Osnovna ideja bila je da se sa pozicija izvršne vlasti organizuje politička partija koja bi pobijedila na izborima i time obezbijedila dalji opstanak i legitimitet te iste izvršne vlasti. Navedena partija nije pobijedila na prvim višepartijskim izborima u novembru 1990. godine i nestala je sa političke scene u procesu disolucije Jugoslavije 1991/1992. godine.

Savez komunista BiH je u maju 1990. godine izmijenio naziv u Savez komunista–Socijalistička demokratska partija BiH, izmijenio program i prihvatio višepartijski sistem, ljudska prava i tržišnu privredu. Kao i u Sloveniji , Hrvatskoj i Makedoniji Savez komunista BiH (iako formalno reformisan) je izgubio izbore u jesen 1990. godine. Nakon izbora, ova partija je promijenila naziv *u Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine–SDP BiH.*

Stanovnici Bosne i Hercegovine su tokom 1990. godine, na prvim višepartijskim izborima, bili organizovani u većini kroz etničke partije, dok je manji dio bio organizovan u građanske političke partije. Političko organizovanje bilo je na etničko-građanskoj osnovi, pri čemu je dominirao etnički element. Nakon opštih izbora (novembra 1990. godine), tri nacionalne stranke (*Srpska demokratska stranka, Hrvatska demokratska zajednica i Stranka demokratske akcije)* stvorile su novu vladajuću koaliciju na nivou Bosne i Hercegovine, koja je funkcionisala do jeseni 1991. godine. Politički sukob između vladajućih stranaka, događaji u Hrvatskoj i disolucija Jugoslavije, imali su za posljedicu raspad tronacionalne –

tropartijske većine u Bosni i Hercegovini. Neslaganje nacionalnih političkih partija oko bitnih pitanja statusa i uređenja države Bosne i Hercegovine, traje i danas i još uvijek nema realnih izgleda da se navedene protivrječnosti prevaziđu.

2. Rezultati prvih višepartijskih izbora[103]

Na prvim višepartijskim izborima u Bosni i Hercegovini, održanim 18. novembra 1990. godine, legitimitet vršenja državne vlasti dobile su nacionalne političke partije, oko 85% ukupnog biračkog tijela. *Srpska demokratska stranka* dobila je najviše glasova u dvije izborne jedinice (Banja Luka i Doboj).

Stranka demokratske akcije dobila je najviše glasova u četiri izborne jedinice (Sarajevo, Zenica, Bihać i Tuzla).

Hrvatska demokratska zajednica je pobijedila u jednoj izbornoj jedinici (Mostar). Građanske partije: *Savez komunista BiH* i *Savez reformskih snaga BiH* izgubili su izbore kao i *Savez socijalističke omladine i Socijalistički savez radnog naroda.*

Karakteristično je da su skoro sve stranke dobijale više glasova za *Vijeće opština*, jer je na opštinskom nivou biran jedan poslanik na većinskom principu, dok su poslanici za *Vijeće građana* birani na proporcionalnom principu.

Nakon izbora, predstavnici tri pobjedničke stranke: *Srpske demokratske stranke, Stranke demokratske akcije i Hrvatske demokratske zajednice* započeli su proces promjene vršioca državne vlasti. Bilo je očekivano da će srpski predstavnici u vlasti, nakon izbora pokrenuti pitanje uvođenja *Vijeća naroda* kao skupštinskog doma i da će na tome istrajati kao

[103] 102. Prema popisu iz 1991. godine, Srba je bilo 31,37%, a za srpske stranke (SDS – uglavnom i SPO – djelimično) glasalo je 28%. Muslimana (Bošnjaka) je prema popisu bilo 43,67%, a za bošnjačke stranke (uglavnom SDA i djelomično MBO) glasalo je 30,7%. Hrvata je prema popisu bilo 17,32%, a za hrvatsku stranku (HDZ) glasalo je 17% birača.

VIJEĆE GRAĐANA		**VIJEĆE OPŠTINA**	
SDA...711 075 ....33%	ili 43 mandata.........	788 616..........30,8%,	ili 43 mandata
SDS...590 431 ....26%	ili 34 mandata.........	624 951..........24.4%,	ili 38 mandata
HDZ...362 855 ....16%	ili 21 mandata.........	383 279..........20,9%,	ili 23 mandata
SKBiH			
SDP...278 027 ....12,3%	ili 15 mandata.........	198...................14,8%,	ili 3 mandata
SRSJ...210 018 ....8,9%	ili 12 mandata.........	281 436..........11 %,	ili 1 mandat
DSP...31 623 ....1,4%	ili 1 mandat.........		
MBO...25 975 ....1,2%	ili 2 mandata.........		
SSO/LP...39 982 ....1,8%	ili 1 mandat.........		
Ostali ...17 522 ....0,8%	ili 1 mandata.........	96 650.......3,8%	

Izvor:podaci Republičke izborne komisije 1990. godine. Raspodjela mandata vršena je prema Dontovoj formuli.

vitalnom nacionalnom interesu, ali to se nije dogodilo. Politički fokus usmjeren je na podjelu državne vlasti među tri nacionalne stranke koje su formirale koaliciju u formi zajedničkog interesnog vladanja, bez programskih saglasnosti. Stranke su državnu vlast podijelile kao izborni plijen, a pitanje uvođenja Vijeća naroda u Skupštinu bilo je potisnuto u drugi plan.

Kod *Srpske demokratske stranke,* nakon izborne pobjede, nastupila je protivrječnost neuobičajena u višeparlamentarnoj demokratiji. Lider stranke Radovan Karadžić nije dozvolio stranačkim organima da odlučuju o podjeli vlasti i kadrovskim rješenjima u državnim institucijama, koja su po izbornom rezultatu pripadala ovoj stranci. Umjesto članova *Srpske demokratske stranke* na mjesta u državnoj vlasti postavljeni su kadrovi *Saveza komunista* Bosne i Hercegovine iz reda srpskog naroda (od osam ministara, koliko je pripadalo *Srpskoj demokratskoj stranci,* u prvoj višestranačkoj vladi BiH, iz SDS-a je bio samo jedan ministar, a ostalih sedam bilo je iz redova Saveza komunista Bosne i Hercegovine). Došlo je do paradoksa da kadrovi stranke koja je legalno dobila izbore nisu mogli u vlast, a kadrovi stranke koja je izgubila izbore ostajali su i dalje u vlasti kao da izbora nije ni bilo. Ovakva kadrovska politika nastavljena je i u narednom periodu, tako da organi *Srpske demokratske stranke* nisu nikada odlučivali o kadrovskim pitanjima u vezi izvršne vlasti, čime je relativizovan smisao višepartijskih izbora. Prvi višepartijski izbori u Bosni i Hercegovini imali su za poljedicu redukovanje demokratije u političkom sistemu. Događaji koji su uslijedili nakon izbora potvrdili su protivrječnost da demokratski izbori ne moraju imati demokratiju za posljedicu.

1. Izbori su potvrdili realnost etničkih nacija, što je bilo suprotno odredbama Amandmana LX u kojem je preferirana građanska nacija.

2. Izbori su, takođe, dokazali da nema saglasne konstituišuće vlasti na nivou Bosne i Hercegovine koja bi donijela novi ustav države i odredila njen status. Koalicija nacionalnih partija (HDZ, SDS i SDA) bila je *interesna koalicija za vladanje*, bez saglasnosti o bitnim pitanjima statusa države i oblika političkog sistema. Vladajuće političke partije nisu uspostavile jedinstvenu državnu vlast, jer nisu imale Ustav o kojem su saglasne, pa su iz postojećeg Ustava Bosne i Hercegovine uzimale dijelove koji im odgovaraju.

3. Državna vlast je transformisana u partijsku ili, bolje rečeno, u tri partijske vlasti, tako da su državne institucije izgubile moć i uticaj, a partijski lideri postali su faktori odlučivanja o svim bitnim državnim i nacionalnim pitanjima. Nacionalne stranke su kritikovale prethodni sistem „partijske države", kao oblik vlasti *Saveza komunista,* i proklamovale vrijednosti pravne države, a kada su nacionalne stranke došle na vlast, zanemarile su vrijednosti pravne države i uspostavile *još jaču tropartijsku državu*.

4. Nacionalne političke partije su stekle status subjekata konstituišuće vlasti koji su u ime svojih etničkih nacija donosili suštinske odluke o državnom statusu Bosne i Hercegovine.

Prvim višepatijskim izborima utvrđen je legitimitet nacionalnih političkih partija i osporen je legitimitet *Saveza komunista* Bosne i Hercegovine i *Saveza reformskih snaga* kao građanskih partija. Izbornim rezultatima dovedeni su u pitanje i ustavni akti koje je donijela prethodna vlast *Saveza komunista* u julu 1990. godine, posebno amandman LX, kojim je definisana suverenost države BiH i suverenost građana kao primarni, a tek potom suverenost tri naroda kao tri etničke nacije. Većinsko opredjeljivanje birača za nacionalne političke partije prisutno je i danas i još uvijek ne postoji nijedna politička partija koja ravnomjerno obuhvata sve tri etničke nacije i građane u oba entiteta. Djelovanje političkih partija u Bosni i Hercegovini je ograničeno entitetskim i etničko-nacionalnim gabaritima bez obzira na njihove formalne građanske nazive.

3. Konstitutivni akti etničkih nacija u Bosni i Hercegovini u periodu 1990–1992. godine

Predstavnici tri etničke nacije su postojeći ustav tumačili separatno i donosili su posebne konstitutivne akte s ciljem da se državno pitanje u Bosni i Hercegovini uredi prema njihovim nacionalnim interesima.

3.1. Ustavni amandman LX[104]

Skupština (parlament) Bosne i Hercegovine, kojim je dominirao *Savez komunista*, donijela je 31. jula 1990. godine navedeni ustavni amandman kojim se radikalno mijenjao konstitutivni status etničkih nacija. Navedenim amandmanom, Bosna se definiše kao *„suverena demokratska država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda i narodnosti"*. Vladajuća partija je, kroz Skupštinu, izvršila ustavne promjene prvog temeljnog člana koji definiše titulara suverenosti. U definisanju nacionalne i građanske suverenosti primat je dat građanskoj, čime je poremećen balans etničkog i građanskog. Ustavna formula o zajedničkoj suverenosti nacija i konstitutivnosti građana bila je prisutna i u ranijim ustavima, kao što je Ustav iz 1974. godine: *„Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina je socijalistička demokratska država... radnih ljudi i građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba i Hrvata..." (član 1),* ali je, takođe, bilo

[104] Službeni list SR Bosne i Hercegovine, broj 32/91. U okviru navedenih ustavnih promjena u julu 1990. godine donesen je i amandman o organizaciji predstavničkog tijela, pa je umjesto dotadašnja tri doma (društveno-političko vijeće, vijeće udruženog rada i vijeće opština) Skupština BiH organizovana u dva doma, Vijeće građana 130 i Vijeće opština 109 poslanika.

definisano: *„U Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini zajamčena je ravnopravnost naroda i narodnosti...”* (član 3. Ustava). Razlika između dva temeljna ustavna određenja je u balansu građanskog i nacionalnog ustavnog sadržaja. U Ustavu iz 1974. godine naglašena je konstitutivnost radnih ljudi i građana, ali je istovremeno definisana i konstitutivnost naroda kroz određenje o zagarantovanoj ravnopravnosti. U Ustavnom amandmanu iz 1990. godine, demokratski balans nacionalnog i građanskog je narušen kroz odvajanje suverenosti od naroda i vezivanje ovog pojma za državu. Definiše se, prvo, suverenost države kao njeno originerno – izvorno svojstvo na građanskoj osnovi, a zatim narodi i narodnosti. Navedenom izmjenom ustavne norme izbjegava se identifikacija nosioca – titulara suverenosti, jer ako je država suverena i demokratska, ostaje pitanje: Ko je tu državu osnovao, ko je subjekt državotvorne vlasti? Ustavni amandman definisao je ustavnu osnovu da je Bosna *„starija od njenih naroda”* i služio je kao jedan od osnovnih pravnih argumenta za međunarodno priznanje Bosne i Hercegovine. *Ustavnim promjenama uspostavljena je cjelovitost i nedjeljivost državne teritorije, kao i „...srazmjerna nacionalna zastupljenost u svim organima državne vlasti, osim gdje je Ustavom predviđeno jednako, paritetno predstavljanje konstitutivnih naroda*”.[105] Iz navedene ustavne norme proizilazi da narodi ne mogu imati državotvorni karakter *constituo,* u smislu da su svi narodi ravnopravni, već se ravnopravnost redukuje na određena, ustavom definisana pitanja. Suština *Amandmana* je u činjenici da ovaj dokument u prvi plan stavlja državnu suverenost na građanskoj osnovi, a u drugi plan etničku suverenost i ravnopravnost. Ovim dokumentom utemeljena je mogućnost preglasavanja u raznim varijantama, što je jednu od etničkih nacija moglo dovesti u neravnopravan položaj. Posebno sporan aspekt bilo je određenje da je Bosna, kao država, suverena sama po sebi, jer onaj subjekt koji vlada suverenom državom i sam poprima svojstvo suverenog subjekta. U procesu donošenja navedenog amandmana Skupština Bosne i Hercegovine je imala legalitet, ali je legitimitet bio sporan iz nekoliko razloga.

1. Ustavne promjene su izvršene u vrijeme izborne kampanje, kada ne postoje stabilni demokratski uslovi za izmjenu ustava. Nije uobičajeno, sa stanovišta teorije i prakse ustavnog prava, da se u toku izbornih kampanja mijenjaju suštinske odredbe ustava. Kampanje, na izvjestan način, mijenjaju društvenu klimu i mnjenje, dominira politička utakmica i ne postoje stabilni uslovi u kojima se kroz javnu raspravu može objektivno i argumentovano raspravljati o ustavnim izmjenama.

2. Savez komunista, čiji su poslanici (delegati) izglasali ovakav amandman, izgubio je izbore u novembru 1990. godine, što potvrđuje da

[105] Kasim Trnka*, nav. djelo,* str. 26.

ova politička partija nije imala većinsku podršku u narodu u vrijeme kada je izvršila ustavne promjene.

3. Prema tradiciji i logici ustavnog prava, izmjene temeljnih ustavnih odredbi od kojih bitno zavisi uređenje i funkcionisanje države, vrši se u relativno dužem periodu, uz najširu javnu demokratsku raspravu i saglasnost konstitutivnih faktora. *Savez komunista Bosne i Hercegovine* je tokom predizborne kampanje u prvim višestranačkim izborima, u kratkom vremenskom roku i bez demokratske javne rasprave, izvršio ustavne promjene i narušio demokratski balans između etničkog i građanskog sadržaja u Ustavu. Bio je to primjer da politička partija (njena elita) zloupotrijebi svoju poziciju na vlasti i bez većinske volje naroda, donese ustavne izmjene. Iako je amandman donesen nelegitimno, imao je bitan značaj za međunarodno priznanje Bosne i Hercegovine: *„Jedna od najznačajnijih odredaba tada važećeg Ustavnog amandmana LX na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine bila je ona što daje novu definiciju Bosne i Hercegovine koja je bila uz provedeni referendum osnovni pravni argument za međunarodno priznanje Bosne i Hercegovine kao nezavisne države.*"[106] Navedena izmjena Ustava Bosne i Hercegovine imala je negativne posljedice na funkcionisanje njene državne vlasti i produbila je međunacionalne sukobe. Sukobi Hrvata i Srba u Hrvatskoj imali su za posljedicu sukobljenost Srba i Hrvata u Bosni i Hercegovini. Procesi državnog osamostaljivanja Bosne i Hercegovine imali su za posljedicu međunacionalni sukob, s jedne strane Srba, a s druge strane Bošnjaka i Hrvata. Bosna i Hercegovina, krajem 1990. godine, nije bila stabilno društvo i država sa stabilnim okruženjem, nego je bila opterećena i spoljnim i unutrašnjim problemima. Posebno je bio izražen problem budućeg državnog statusa Bosne i Hercegovine u procesu disolucije jugoslovenske države. Opcija samostalne bosanske države i opcija njenog opstanka u Jugoslaviji kao federalne jedinice predstavljale su nepremostiv problem u postizanju međunacionalne saglasnosti. Navedeni ustavni amandman je prouzrokovao donošenje niza drugih akata koji su doveli do disolucije državne vlasti u Bosni i Hercegovini i produbili međuetničke sukobe. Nacionalne elite u vladajućim partijama naslijedile su krizu državne vlasti u Bosni i Hercegovini, zatim je svojim djelovanjem produbili, pri čemu je pomenuti amandman imao bitan uticaj. Osim Amandmana LX, donesen je i Amandman LXX kojim su ustanovljena, dva vijeća u Skupštini BiH (tačka 5. Amandmana), način izbora člana Predsjedništva SFRJ (tačka 9. Amandmana) i formiranje Savjeta za pitanja ostvarivanja vitalnih nacionalnih interesa (tačka 10.amandmana).
„Skupština bira i razrješava člana Predsjedništva SFRJ iz SR BiH tajnim glasanjem *na prijedlog Predsjedništva SR BiH na osnovu prethodnog neposrednog izjašnjavanja građana.*" Funkcija člana Predsjedništva SFRJ u

[106] Omer Ibrahimagić, nav. djelo, str. 72.

međupartijskoj raspodjeli pripala je srpskoj strani, i nije poznato zašto se vrh *Srpske demokratske stranke* prećutno saglasio da Bogić Bogićević i dalje ostane na funkciji člana Predsjedništva SFRJ u ime Bosne i Hercegovine i da se pitanje njegove zamjene ne pokreće. Navedena funkcija bila je od kapitalne važnosti za donošenje odluka na nivou Jugoslavije, i prilikom odlučivanja Predsjedništva SFRJ o uvođenju vanrednog stanja 1991. godine, glas Bogića Bogićeviča bio je presudan i vanredno stanje (vojni udar) nije uvedeno. Zanimljiv je dio amandmana koji se odnosi na zaštitu vitalnih nacionalnih interesa u Skupštini BiH i uspostavljanje Savjeta za nacionalnu ravnopravnost. *„U Skupštini SR BiH obrazuje se Savjet za pitanje ostvarivanja ravnopravnosti naroda i narodnosti BiH. Za članove Savjeta bira se jednak broj poslanika iz reda pripadnika naroda SR BiH – Srba, Hrvata, Muslimana, odgovarajući broj poslanika iz reda pripadnika drugih naroda i narodnosti i drugih koji žive u BiH. Savjet odlučuje na osnovu saglasnosti članova iz reda svih naroda i narodnosti. Sastav, djelokrug i način rada uređuje se zakonom koji se donosi dvotrećinskom većinom od ukupnog broja poslanika u Skupštini BiH."* Na inicijativu najmanje 20 poslanika Savjet razmatra pitanja ravnopravnosti naroda, a na prijedlog Savjeta Skupština odlučuje dvotrećinskom većinom. U Ustavu Savjet je postavljen kao specifičan oblik zaštite i ostvarivanja nacionalnih interesa, ali je, istovremeno, Ustav ostavio nekoliko „konstruktivnih" nedostataka. Savjet nije bio skupštinski dom čija je saglasnost obavezna u donošenju odluka. Organizacija i praktično djelovanje Savjeta trebali su biti ustanovljeni na osnovu posebnog Zakona, ali nije definisano šta ako Skupština ne donese taj Zakon, ako nema saglasnosti za formiranje Savjeta. Da bi se Savjet formirao trebala je dvotrećinska većina, a ako nema te većine, nema ni Savjeta. Jedna etnička zajednica, putem svojih 20 poslanika, mogla je pokrenuti proceduru pred Savjetom, ali za odluku bila je potrebna jednoglasnost u Savjetu i ako je nema tada odluka i inicijativa propada. Navedeno tijelo nije bilo adekvatno za ulogu koja mu je namijenjena, jer poslanici nisu mogli postići dvotrećinsku saglasnost za zakon kojim bi se formirao Savjet i odredio njegov djelokrug i način rada. Ustavni amandman LX od 31. jula 1990. godine bio je suprotan izvornim principima *Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja* iz 1943. i 1944. godine. Ovim ustavnim izmjenama narušen je balans etničkog i građanskog i utemeljena je osnova građanske države „jedan čovjek–jedan glas", što je predstavljalo destabilizujući faktor u Bosni i Hercegovini kao višeetničkoj državi.

3.2. Inicijativa za konstituisanje Vijeća naroda u Narodnoj skupštini Bosne i Hercegovine

Politički savjet Srpske demokratske stranke razmatrao je sadržaj ustavnih izmjena iz jula 1990. godine i zaključio da je Amandman LX

nulificirao dotadašnju nacionalnu ravnopravnost definisanu u temeljnim odluka ZAVNOBiH-a iz 1943. i 1944. godine. Zaključeno je da zajednička suverenost i nacionalna ravnopravnost tri nacije predstavlja jedinu legitimnu ustavnu osnovu od koje zavisi državna stabilnost i funkcionisanje političkog sistema u Bosni i Hercegovini. U cilju neutralisanja negativnih posljedica navedenih ustavnih promjena, *Politički savjet Srpske demokratske stranke* je *Skupštini Bosne i Hercegovine,* u septemebru 1990. godine, uputio *Inicijativu za uvođenje Vijeća naroda* kao institucionalnog oblika nacionalne ravnopravnosti. *Vijeće naroda* zasnivalo se na nekoliko osnovnih elemenata.

1. U ustavu Bosne i Hercegovine bi se pozitivnom enumeracijom precizirala pitanja vitalnog nacionalnog interesa koja se ne bi mogla rješavati preglasavanjem, na principu „jedan čovjek–jedan glas“, nego bi se o njima odlučivalo kvalifikovanim etničkim većinama.

2. Kada na dnevnom redu Skupštine bude jedno od pitanja, ustavom definisano kao vitalni nacionalni interes, tada se svi poslanici iz oba doma (dom građana i dom opština) grupišu u tri nacionalna kluba, (srpski, hrvatski i muslimanski– bošnjački).

3. Odluke bi bile legitimne ako za njih glasa natpolovična većina u svakom od tri nacionalna kluba posebno, tako da različit broj poslanika u nekom od nacionalnih klubova ne bi umanjivao njegov politički kapacitet. Skupštinska većina bi istovremeno sadržavala sve tri etničke većine, a svaka od njih bi imala suspenzivni veto, jer bez njene saglasnosti odluka ne bi mogla biti donesena.

4. Međunacionalno usaglašavanje pomjerilo bi se na početak procesa kreiranja odluka, jer bilo bi besmisleno upućivati u skupštinsku proceduru prijedloge o kojima nije već ranije postignuta saglasnost nacionalnih predstavnika.

5. Nakon glasanja o pitanju vitalnog nacionalnog interesa klubovi bi prestali sa radom i poslanici bi nastavili djelovanje kao predstavnici građana i opština.

Inicijativa Političkog savjeta *Srpske demokratske stranke*, uručena tadašnjem predsjedniku Skupštine SR BiH, nije prihvaćena, nije zvanično razmatrana, niti je bilo rasprave o tom pitanju.[107] Odbijanje inicijative bio je indikator da postojeća skupštinska većina, koju su činili predstavnici *Saveza komunista,* nije bila spremna da prihvati vijeće etničkih zajednica kao oblik ostvarivanja nacionalne ravnopravnosti. Neprihvatanje inicijative za ustavne promjene od strane vladajućeg *Saveza komunista,* ukazivalo je da ustavni Amandman LX nije donesen slučajno i da nije bio propust vladajuće partije, nego je imao prikriveni konstitutivni cilj da omogući

[107] Ukupna aktivnost u vezi sa pomenutim prijedlogom svela se na neformalne međustranačke razgovore (SDA – SDS – HDZ), a delegati Savez komunista u Skupštini BiH su prećutno odbili navedenu inicijativu.

produženje vlasti Saveza komunista i njegovu ideološku dominaciju u političkom sistemu Bosne i Hercegovine.

Prijedlog za uvođenje *Vijeća naroda,* kao drugog doma Skupštine Bosne i Hercegovine, nije bio u suprotnosti sa ustavnom osnovom države i šteta je što tadašnji saziv Skupštine BiH nije prihvatio navedenu inicijativu *Političkog savjeta Srpske demokratske stranke.*

3.3. Odluka o osnivanju Srpskog nacionalnog vijeća

Nakon neuspjele *Inicijative* za uvođenje *Vijeća naroda* u Skupštinu Bosne i Hercegovine, predstavnici *Srpske demokratske stranke i Srpskog pokreta obnove* su u Banjaluci, 13. oktobra 1990. godine, održali srpski nacionalni skup *„Sabor".* Na ovom skupu je proglašena *„Deklaracija o nacionalnoj suverenosti srpskog naroda u Bosni i Hercegovini"* sa sljedećim sadržajem (*S obzirom na to da je Deklaracija usmeno proglašena, autor ovih redova je zapisao njen tekst onako kako je ovdje i naveden)*:

1. Ustanovljena je potreba da se formira predstavničko tijelo Srba koje će izražavati interese cijele etničke nacije: *„Ustanovljava se Srpsko nacionalno vijeće kao organ Sabora koje će izražavati nacionalne interese srpskog naroda u Bosni i Hercegovini";*

2. *Srpsko nacionalno vijeće* bilo je izraz suverenosti naroda u kojem Srbi treba da imaju jednaka državotvorna prava kao Hrvati i Bošnjaci. Bilo koja odluka o državnom pitanju Bosne i Hercegovine, donesena bez zajedničke saglasnosti tri nacije, neće biti priznata kao legitimna i obavezujuća.

„Srpsko nacionalno vijeće neće priznati nijedan akt, ni odluku organa Bosne i Hercegovine, koji budu doneseni bez legitimne volje predstavnika srpskog naroda, preglasavanjem, i koji su na štetu srpskih nacionalnih interesa".

3. Ustanovljeno je pravo na demokratski otpor nametnutim odlukama.

„Ukoliko se na nivou Bosne i Hercegovine donese neka odluka bitna za njen državni status, preglasavanjem srpskih predstavnika ili bez njihovog učešća, Srpsko nacionalno vijeće ima pravo na demokratski odgovor".

Sadržajem Deklaracije reafirmisan je princip nacionalne ravnopravnosti i zajedničke narodne suverenosti kao osnove državne vlasti. Narod, kao jedini nosilac suverenosti, ima prirodno pravo da ne prihvati akt državne vlasti u čijem donošenju nije ravnopravno učestvovao i koji je štetan po njegove nacionalne interese. Iako se to u Deklaraciji nije direktno pominjalo, jedan od suštinskih ciljeva navedenog akta bila je preventivna javna poruka drugim narodima da Srbi neće prihvatiti bilo koji oblik međunacionalne hegemonije. Održavanje Sabora, ustanovljenje *Nacionalnog vijeća* i donošenje Deklaracije, predstavljali su ustavnu osnovu za definisanje statusa srpskog naroda u Bosni i Hercegovini u narednom periodu.

4. Za predsjednika *Srpskog nacionalnog vijeća* imenovan je *Radovan Karadžić* koji je tada vršio funkciju predsjednika *Srpske demokratrske stranke*.

Odluka o osnivanju srpskog nacionalnog vijeća predstavljala je čin suverenosti srpske etničke nacije koja nastoji osigurati ravnopravnost sa druge dvije nacije, ali je ujedno bilo i potencijalna osnova za donošenje separatnih konstitutivnih akata.

3.4. Srpske autonomne oblasti i regije

Kao rezultat međunacionalnog političkog sukoba u svim institucijama državne vlasti, tokom 1991. godine, međunacionalna netrpeljivost je zahvatila i lokalne sredine (opštine) pri čemu se iskazivalo nekoliko faktora.

Jedan od razloga nezadovoljstva bile su opštinske granice koje su definisane u vrijeme vladavine *Saveza komunista*.[108] Stanovništvo je bilo nezadovoljno opštinskim granicama koje nisu imale ekonomsku, geografsku i komunikacijsku opravdanost.

Drugi razlog, koji je uticao na pogoršavanje međuetničkih odnosa u lokalnim sredinama, proizilazio je iz ratnog sukoba u Hrvatskoj, jer je stanovništvo u BiH imalo suprotstavljene stavove o ovom sukobu (Srbi su bili na strani Srpske Krajine, a Bošnjaci i Hrvati na strani Hrvatske).[109]

Treći razlog proizilazio je iz potrebe da se Bosna i Hercegovina decentralizuje, a budući da o tome nije bilo saglasnosti, predstavnici Srba u pojedinim opštinama su počeli samostalno da donose odluke o decentralizaciji države kroz regionalizaciju.

Četvrti razlog proizilazio je iz negativnog odnosa srpskog stanovništva prema državnoj nezavisnosti Bosne i Hercegovine. Proglašavanjem regija, Srbi su nastojali da stvore novu realnost u kojoj bi Bosna i Hercegovina ostala u sastavu Jugoslavije. Srbi iz Bosne su Jugoslaviju shvatali kao garanta svojih nacionalnih interesa i kao najoptimalniju državnu organizaciju i za sve druge etničke nacije i manjine. Jugoslovenski državni organi su u Srbima iz Bosne, ali i iz Hrvatske, uviđali faktore za očuvanje Jugoslavije kao države, i nastojali su da političke kapacitete Srba stave u funkciju jugoslovenskih državnih interesa. Podudaranje

---

[108] Npr: Srbi su činili relativnu većinu u području Posavine (teritorija od Brčkog do Bosanskog Broda), ali ni u jednoj opštini nisu bili većina, zbog postojećih opštinskih granica. Selo Škugrić u opštini Modriča (oko 800 domaćinstava), po sredini sela je podijeljeno – na dio koji je pripadao Modriči i dio koji je pripadao Gradačcu. Za takvu podjelu nije postojalo racionalno objašnjenje. Sličnih primjera bilo je i u drugim područjima, što se u srpskom javnom mnenju poimalo kao namjeran akt s ciljem da se umanji srpska jedinstvenost i politički uticaj.

[109] Područja Bosanske Krajine, Posavine i Hercegovine su bila posebno izložena navedenim sukobima.

projugoslovenskih stavova između Srba iz Bosne i Hrvatske, s jedne, i državnih organa Jugoslavije, s druge strane, bilo je iz različitih motiva i imalo je privremeni karakter koji je trajao do kraja 1991. godine. Nakon propasti jugoslovenske države, početkom 1992. godine, Srbi iz Bosne i Hercegovine su izmijenili političke ciljeve i, umjesto propalih jugoslovenskih vrijednosti, prioritet su bili vitalni nacionalni interesi Srba u okviru Bosne i Hercegovine. Srpske autonomne oblasti su nastajale od aprila do decembra 1991. godine u dvije faze: *prvo kao zajednice opština, a zatim kao srpske autonomne oblasti i regije.* Glavni problem u stvaranju srpskih autonomnih oblasti i regija bio je način njihovog proglašenja: oblasti i regije su proglašavane voljom predstavnika jednog naroda (Srba) protiv volje predstavnika druga dva naroda (Hrvata i Muslimana). Bilo je to stvaranje presedana, s negativnim posljedicama: ako Srbi imaju pravo da preglasavaju druga dva naroda na lokalnom nivou, isto tako i druga dva naroda imaju pravo da preglasavaju Srbe na nivou Bosne i Hercegovine. Preglasavanje, kao osnova donošenja odluka, imalo je negativne posljedice po međunacionalne odnose i državni status Bosne i Hercegovine.

Tokom 1991. godine proglašene su srpske autonomne oblasti i regije.[110] Ustavom Jugoslavije bilo je definisano da „o*pštine međusobno sarađuju na načelima dobrovoljnosti, i solidarnosti, udružuju sredstva i osnivaju zajedničke organe, organizacije i službe za obavljanje poslova od zajedničkog interesa i za zadovoljavanje zajedničkih potreba i mogu se udruživati u gradske ili regionalne zajednice”* (član 119). Sličnu odredbu sadržavao je i Ustav BiH: *„Opštine koje su prostorno i ekonomski međusobno povezane, mogu se, radi racionalnijeg i efikasnijeg ostvarivanja zajedničkih interesa i potreba radnih ljudi i građana i usklađivanja društveno-ekonomskog razvoja, udruživati u zajednice opština”* (član 275). Ustavna mogućnost da više opština svojim odlukama mogu stvarati međuopštinske zajednice, predstavljala je formalnu osnovu udruživanja opština u kojima su Srbi imali većinsku vlast. U opštinama gdje su Srbi bili manjina, došlo je do separatnog proglašenja srpskih opština i njihovog udruživanja u regije. Stvarni razlozi stvaranja srpskih autonomnih oblasti i regija nisu bili ekonomski, nego politički. Primarni politički cilj Srba iz Bosne i Hercegovine tokom 1991. godine, bio je očuvanje integriteta Jugoslavije, pa su stvarane teritorijalne cjeline koje bi ostale u sastavu Jugoslavije. U slučaju da Bosna i Hercegovina

---

[110] *Zajednica opština Bosanska krajina* proglašena je 7. aprila 1991. godine, zatim se transformisala u *Autonomnu regiju Krajinu,* 16. septembra iste godine. *Zajednica opština Romanija* proglašena je 8. maja 1991. godine, a zatim se transformisala u *Srpsku autonomnu oblast Romanija,* 21. septembra iste godine. *Zajednica opština Stara Hercegovina* osnovana je 27. maja 1991. godine, a zatim se transformisala u *Srpsku autonomnu oblast Stara Hercegovina,* 12. septembra iste godine. *Srpska autonomna oblast Birač* proglašena je 9. novembra 1991. godine, i *Zajednica opština Sjeverna Bosna* proglašena novembra 1991. godine, a 14. decembra osnovana je *Srpska autonomna oblast Semberija i Majevica*, ranije *Sjeveroistočna Bosna.*

napusti Jugoslaviju, srpske autonomne oblasti i regije bi napustile Bosnu i Hercegovinu.
Od svih proglašenih srpskih autonomnih oblasti i regija samo je *Autonomna regija Krajina* bila organizovana i imala je specifičnu institucionalnu strukuturu. Ostale regije i oblasti bile su fomalnog karaktera, ali nisu funkcionisale u realnosti niti su imale institucionalnu strukturu. Zanimljivo je da su regije uglavnom u nazivu sadržavale pojam *srpska,* a jedina regija koja je stvarno funkcionisala nije imala u nazivu pojam *srpska– Autonomna regija Krajina* sa sjedištem u Banjoj Luci. Osnovna organizaciona struktura AR Krajine bila je na funkcionalnom principu.

Obuhvatala je 15–20 opština u različiitm periodima koje su se udruživale na principima: *nacionalnom, privredenom, geografskom i bezbjednosnom.*

Skupština Krajine, kao najviše predstavničko tijelo i organ vlasti, bila je sastavljena od delegacija opštinskih skupština, po 7 delagata iz svake opštine. Ovdje se radi o efikasnom modelu formiranja zajendičkog predstavništva i organa vlasti, jer se institucija konstituiše „*odozdo iz baze*“. Primjenom ovakvog principa ostvaruje se legitimitet interesa, kreiraju se zajedničke politike i obezbjeđuje se njihova realizacija, jer isti ljudi predlažu, kreiraju, usvajaju i provode zajedničke politike.

Vlada Krajine kao izvršni organ Krajine imala je sedam članova, što ukazuje na princip manje efikasne vlade koja u suštini ima koordinatorsku ulogu između izvršnih organa u opštinama udruženim u regiju.

Radi iskazivanja šireg interesa formirani su i pomoćni organi kao što su savjeti za ekonomske poslove, za odbranu i za ekologiju.

U okviru nadležnosti regije formirana su javna preduzeća i javni fondovi, kroz koje su realizovane regionalne javne politike. Opštine kao članice Krajine zadržavale su svoje izvorne nadležnosti, a na nivo regije prenosile su one koje bi lakše ostvarile kroz zajedničke politike i institucije.

Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, kao najviše predstavničko – nacionalno tijelo svojim odlukama usmjeravala je proces osnivanja i uspostavljanja oblasti i regija. *Na drugoj sjednici Srpske skupštine 21. novembra 1991. godine donesena je odluka o uspostavljanju teritorija opština, mjesnih zajednica i naselja koje se smatraju teritorijom Jugoslavije. Na trećoj sjednici, od 11. decembra iste godine, Srpska skupština donijela je odluku o osnivanju srpskih opština i organa vlasti na tim teritorijama.*

Vlada BiH u većinskom (bošnjačko-hrvatskom dijelu) smatrala je da je proces regionalizacije izašao iz okvira postojećeg ustava i da je postao protivustavan u nekoliko elementa:
- regije su u svoju nadležnost definisale i pitanja bezbjednosti i odbrane, a to je, po Ustavu, bila nadležnost države na nivou republike i na saveznom nivou,

- opštine su bile udružene u ranije međuopštinske zajednice, pa su jednostrano istupile iz tih zajednica protiv volje drugih članica, čime je njihov akt neustavan;
- proces udruživanja odvijao se po hitnom postupku i nije provedena demokratska procedura i javna rasprava;
- odbornici u opštinama koje su se udružile, iz reda hrvatskog i muslimanskog naroda, protivili su se odlukama, ali su preglasani od odbornika srpske nacionalnosti, čime je narušena ravnopravnost naroda;
- regije su osnovane kao nove društveno-političke zajednice, a po važećem Ustavu, samo su republika i opština imale status društveno-političkih zajednica.

Vlada Bosne i Hercegovine je podnijela zahtjev Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti osnivanja srpskih autonomnih oblasti i regija.[111] Ustavni sud je, odlukom od 1. novembra 1991. godine, udruživanje opština u srpske autonomne oblasti i regije proglasio neustavnim.

Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, kao najviše predstavničko tijelo srpske etničke zajednice, nije priznala ni prihvatila odluke Ustavnog suda. S obzirom na to da je državna vlast bila u disoluciji nije postojao državni organ ili institucija koja bi mogla da provede odluku Ustavnog suda.

Regije u okviru srpskog državnog entiteta su ukinute ustavnim izmjenama avgust–septembar 1992. godine, uveden je novi naziv entiteta *Republika Srpska*, a njena državna vlast je centralizovana. Centralizacija državne vlasti, protiv koje su bili srpski predstavnici, uvedena je upravo u Republici Srpskoj navedenim ustavnim izmjenama i zadržala se i do danas. Nijedna državna vlast u Republici Srpskoj, od 1995. godine do danas, nije bila spremna da prihvati regionalizaciju i supsidijarnost državnih poslova, iako je regionalizam izvorni temelj Republike Srpske. Srpske autonomne oblasti i regije imale su ustavno uporište u aspektima ekonomije, kulture, infrastrukture, ali su bile protivustavne u oblastima odbrane, policije, bezbjednosti, jer su ovi poslovi izlazili iz ustavnih okvira o međuopštinskom udruživanju.

3.5. Memorandum – pismo o namjerama [112]

Muslimanski i hrvatski poslanici u *Skupštini* BiH su, na sjednici 14. oktobra 1991. godine, donijeli navedeni konstitutivni akt, a srpski poslanici su se usprotivili većinskom preglasavanju (dva naroda protiv trećeg) i napustili skupštinsko zasjedanje. Odredbe *Memoranduma* su polazile od

[111] Vlada BiH je 22. maja 1991. godine pokrenula postupak pred Ustavnim sudom BiH o ocjeni ustavnosti udruživanja opština Dubica, Glamoč, Gradiška, Mrkonjić Grad u regiju Bosanske Krajine. *Službeni list Republike Bosne i Hercegovine, broj 32, 16. oktobar 1991. godine.*

[112] Službeni list Republike Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 16. oktobar 1991. godine

ustavnog amandmana LX iz jula 1990. godine. *„Imajući u vidu da su Republika Srbija donošenjem novog ustava, a republike Slovenija, Hrvatska i Makedonija plebiscitarnim i referendumskim odlukama... ...nepovratno promijenile konstituciju Jugoslavije... Skupština Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine ukazuje na odredbu važećeg Amandmana LX na Ustav",* a ovim Amandmanom *„...trajno je definisan ustavni status Bosne i Hercegovine."* Muslimanski i hrvatski predstavnici u Skupštini BiH smatrali su da, prema sadržaju pomenutog Amandmana, nije potrebno obezbijediti i saglasnost srpskih predstavnika u Skupštini prilikom donošenja konstitutivnih odluka o državnom statusu Bosne i Hercegovine. Memorandumom je definisano (tačka 2) da se Bosna zalaže za funkcionisanje zajedničkih jugoslovenskih institucija, ali neće prisustvovati radu najviših organa ako nisu prisutne sve republike. U tački 5. dalje se navodi: *„Stavovi izneseni u ovom Memorandumu izražavaju volju većine poslanika ove skupštine i kao takvi političku volju većine građana BiH predstavljaju obavezujući osnov za ponašanje državnih i političkih organa republike".* Navedeni stavovi otkrivaju konstitutivnu suštinu amandmana iz 1990. godine, koja se svodi na uspostavljanje ustavne osnove građanske suverenosti koja omogućava preglasavanje, po principu „jedan čovjek–jedan glas". Zanimljiva je i činjenica da Amandman, osim navedene građanske ravnopravnosti, definiše i ravnopravnost tri naroda, ali ustavna snaga građanskog i etničkog sadržaja nije bila izbalansirana, jer je prednost data građanskom principu. Legalitet „mehaničkog" građanskog preglasavanja u višenacionalnoj državi potvrđen je i tačkom 6. u kojoj se navodi: *„Polazeći od prava skupštinske većine da odlučuje o sudbini Republike kao cjeline, ova skupština istovremeno priznaje pravo skupštinskoj manjini da zahtijeva i ostvaruje svaki legitimni interes – etnički, kulturni, ekonomski i socijalni...".* Navedenim sadržajima *Memoranduma* mijenja se suština zajedničke suverenosti i konstitutivnosti naroda, utemeljena aktima ZAVNOBiH-a i svim poslijeratnim ustavnim aktima do 1990. godine. Po *Memorandumu*, skupštinska većina (Hrvati i Muslimani) čine državotvoran narod Bosne, u aspektima *constituo i constitutio*, jer mogu bez Srba donositi ustavne akte. Zajednička volja Hrvata i Muslimana je suverena i oni kao Skupština (najviša institucija vlasti i suverenosti) priznaju pravo manjini (Srbima). Kada neki politički subjekt ima ustavnu poziciju da svojom voljom priznaje pravo drugom subjektu, tada je to podareno pravo, kojim onaj ko vlada prenosi na drugog dio vlasti, ali na način koji je u skladu s njegovim interesima.

Subjekt, koji odlučuje o sudbini države i podaruje pravo drugom subjektu, svojom suverenom voljom je u *Memorandumu* precizirao koja su to podarena prava koja će manjina moći ostvarivati. Preciziranjem pojedinih prava *(kultura, ekonomija, socijalna pitanja, etničnost)* manjini se određuje okvir kulturnog identiteta u pravima, ali bez konstitutivnih političkih prava, što je pokušaj redukovanja etničke nacije u gabarite

kulturološke etničke grupe. Takođe, u članu 3. se navodi da će Bosna biti u jugoslovenskoj državnoj zajednici, pod uslovom da tu budu Hrvatska i Srbija. *Memorandum* je imao za cilj da potvrdi ustavni značaj Amandmana iz jula 1990. godine, ali ovaj akt nije mogao biti zamjena odlukama ZAVNOBiH-a, koje su osnova postojanja i funkcionisanja Bosne i Hercegovine kao države.

3.6. Platforma o položaju Bosne i Hercegovine u jugoslovenskoj državnoj zajednici [113]

Navedeni akt je, takođe, donesen na *Skupštini* BiH, 14. oktobra 1990. godine, kojoj su prisustvovali hrvatski i mislimanski poslanici, a srpski poslanici su napustili skupštinsko zasjedanje. Dok je Memorandum tretirao unutrašnje državotvorno pitanje, fundirajući suverenost države i građana, dotle je *Platforma* tretirala, osim unutrašnjeg, i međudržavno pitanje u kontekstu odnosa republika kao federalnih jedinica i institucija jugoslovenske državne zajednice. Definisana je Bosna kao građanska republika: *„...Bosna i Hercegovina će se razvijati kao građanska Republika... Odgovarajućom strukturom Skupštine Republike Bosne i Hercegovine osiguraće se da se isključi mogućnost majorizacije u procesu odlučivanja o najbitnijim pitanjima za ravnopravnost svih naroda i narodnosti...*" (član 1). Kada je riječ o odnosima u budućoj jugoslovenskoj zajednici definisana je konfederalna osnova sa zajedničkim tržištem, spoljnim poslovima i odbrambenim snagama (član 5). Ustanovljenjem građanske konstitutivnosti redukovana je zajednička nacionalna suverenost, jer je suverenost vezana za građanina, a ne za etničku naciju. Brojčana većina u Parlamentu i ostalim institucijama vlasti, imala je mogućnost da donosi skupštinske odluke, čime je omogućena međunacionalna hegemonija i preglasavanje. U „duhu" ustavnosti, bilo bi logično da narod o najbitnijim pitanjima odlučuje suvereno, svojom voljom, a ne da mu neki subjekt državne vlasti određuje ravnopravnost. Odredba da će se nekom narodu, kroz odgovarajuću strukturu *Skupštine, osigurati* da o nekim bitnim pitanjima bude ravnopravan – bez majorizacije, je protivrječna. Ne može se preglasavanjem (majorizacijom) donositi akt koji garantuje da neće biti majorizacije. Platformom su definisana i neka pitanja međunarodnog aspekta državnosti Bosne i Hercegovine. Ako se neke republike bivše SFRJ sukobe, Bosna i Hercegovina će podržati međunarodnu arbitražu, biće neutralna i nudiće posredničke usluge (član 5. i 6). Ovim određenjem Bosna se posredno saglasila i s međunarodnom arbitražom, kada je riječ i o njenom državnom pitanju, jer unaprijed precizira arbitražu kao način rješavanja političkih sukoba. U članovima 4. i 5. opširno su navedeni principi demokratije, pravne države, integracije, ravnopravnosti,

[113] Službeni list Republike Bosne i Hercegovine, broj 32. od 16. X 1991. godine

međunarodnog prava, ali je u članu 5. sadržana i konstitutivna odredba da će Bosna biti u jugoslovenskoj državnoj zajednici, pod uslovom da u njoj istovremeno budu Srbija i Hrvatska. Sve institucije ili organizacije koje budu uspostavljene na nivou buduće državne zajednice *„moraju biti sastavljene na principu republičkog pariteta*" (član 7). Paritet na nivou jugoslovenske države se definiše kao imperativni princip, dok se na nivou bosanske države ovaj princip izostavlja, uz preferiranje „građanskog" preglasavanja. Navedeni akti od 14. oktobra 1990. godine, predstavljali su pokušaj nametanja građanske nacije i države, bez uvažavanja ravnopravnosti tri etničke nacije, što je imalo negativne posljedice u međunacionalnim odnosima.

Kao federalna jedinica u Jugoslaviji, Bosna i Hercegovina je imala državnost, ali na osnovi zajedničke suverenosti i ravnopravnosti tri etničke nacije i na suverenim vrijednostima socijalističkog građanskog društva. Problem Bosne bio je u tome što je, za legitimnu odluku o njenom državnom statusu, trebala saglasnost predstavnika sva tri naroda, a te saglasnosti nije bilo. Da bi prevazišli problem legitimiteta, muslimanski i hrvatski poslanici su sebe proglasili državotvornim subjektom i, na toj osnovi, svoju volju proglasili kao legitimnu bosansku volju. Navedenim činom i aktima, nulificiran je ustavni temelj državnosti Bosne i Hercegovine, ustanovljen 1943. i 1944. godine na zasjedanjima ZAVNOBiH-a: *„...ni srpska ni muslimanska ni hrvatska, nego i srpska i muslimanska i hrvatska*". *Platforma* je bila u skladu sa Amandmanom LX, ali je bila suprotna osnovnom ustavnom temelju, na kojem su se razvijali odnosi između Srba, Hrvata i Muslimana u proteklih pedeset godina. *Platforma* nije polazila od istorijskog iskustva funkcionisanja države i ravnopravnosti tri naroda, nego je bila oslonjena na sadržaj ustavnog amandmana, koji je donesen nelegitimno od strane Saveza komunista Bosne i Hercegovine. *Memorandum i Platforma* u prioritetu su imali državno pitanje Bosne i Hercegovine, a ne volju tri ravnopravna naroda, iako su to neodvojive kategorije. *Memorandum* i *Platforma* su bili zasnovani na građanskom konceptu države „jedan čovjek–jedan glas" i nisu uvažavali troetničku nacionalnu gdje je u donošenju bitnih odluka neophodna saglasnost Srba, Bošnjaka i Hrvata.

3.7. Odluka o osnivanju Skupštine srpskog naroda u Bosni i Hercegovini [114]

Srpski poslanici iz sastava Skupštine Bosne i Hercegovine su 24. oktobra 1991. godine konstituisali *Skupštinu srpskog naroda* kao posebno

[114] Odluka je objavljena u *Službenom glasniku* srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, broj 1/1992.

predstavničko tijelo srpske etničke nacije, pozivajući se na pravo na samoopredjeljenje koje uključuje i otcjepljenje.

Skupština je osnovana „*kao najviši predstavnički i zakonodavni organ srpskog naroda u Bosni Hercegovini*" (član I). Poslanici su imali ustavno pravo da se proglase kao najviše predstavničko tijelo srpske nacije u BiH, jer su imali izborni legitimitet. Definisanje zakonodavnog svojstva Skupštine srpskog naroda nije imalo uporište u Ustavu, jer ne može nacionalno predstavništvo donosti zakone zato što je zakonodavna funkcija svojstvo parlamenta kao državne institucije.

Skupštinu čine poslanci *Srpske demokratske stranke* (72 poslanika) i *Srpskog pokreta obnove* (1 poslanik) koji su izabrani kao poslanici u Skupštinu Bosne i Hercegovine (član II). Odlukom je ostavljena mogućnost i upućen je poziv srpskim poslanicima iz *Saveza komunista i Reformskih snaga* da se i oni priključe srpskoj Skupštini poptisivanjem izjave.

Osnovna svrha srpske Skupštine bila je borba za ostvarivanje ravnopravnosti srpskog naroda u Bosni i Hercegovini. *Skupština srpskog naroda* će razmatrati i odlučivati o pitanjima ravnopravnosti srpskog naroda s drugim narodima u Bosni i Hercegovini ukoliko budu ugroženi odlukama Skupštine BiH (član III).

Odlukom je definisano da poslanici, koji su osnovali Srpsku *skupštinu,* nastavljuju djelovanje u okviru *Skupštine BiH:* u vijećima (domovima) i drugim radnim tijelima „*osim u slučajevima kada se ocijeni da akta skupštinskih vijeća koja se razmatraju i usvajaju ugrožavaju ravnopravnost i nacionalni interes srpskog naroda u BiH*" (član IV). Ovim određenjem *Skupština srpskog naroda* ne poništava ustavnu nadležnost *Skupštine BiH*, jer članovi srpske Skupštine nastvljaju svoj mandat kao poslanci Skupštine BiH. U navedenom aspektu srpska Skupština je definisana kao institucija pritiska na Skupštinu BiH u smislu *sve dok Skupština BiH obezbjeđuje ravnopravnost naroda srpska Skupština neće djelovati i obrnuto, ako se ravnopravnost naroda ugrozi tada srpska Skupština ima pravo na zakonodavno djelovanje.*

Srpska Skupština priznaje važnost akata Skupštine Bosne i Hercegovine koji nisu u suprotnosti sa interesima srpskog naroda. Ne nulificira se ustavna uloga Skupštine BiH, ali se uslovljava interesima srpske etničke nacije (član V).

Skupština srpskog naroda priznaje pravna akta Jugoslavije kao savezne države i da ova akta imaju suprematiju nad aktima bosne i Hercegovine (član VI). Navedeni stav izražavao je opredjeljenje srpskih predstavnika za očuvanje jugoslovenske države kao primarnog nacionalnog cilja, jer se smatralo da je ta država najoptimalnije rješenje za srpske nacionalne interese.

Odluka je predstavljala konstitutivni akt srpskih poslanika i bila je suprotna konstitutivnim aktima muslimanskih i hrvatskih poslanika od 14. oktobra. Nekoliko je faktora uticalo na to da srpski poslanici donesu

Odluku o osnivanju Skupštine srpskog naroda u Bosni i Hercegovini. Prvi, ali indirektni faktor, bio je sadržan u neuspjelim pokušajima *Srpske demokratske stranke* da u strukturu *Skupštine* BiH ugradi *Vijeće naroda* i time institucionalno otkloni opasnost od preglasavanja, sadržanu u Amandmanu LX iz jula 1990. godine. Kada su propali pokušaji da se osnuje *Vijeće naroda* unutar *Skupštine BiH*, srpski poslanici su osnovali posebnu instituciju koja će se starati o vitalnim nacionalnim interesima srpskog naroda. U jesen 1991. godine uspostavljeno je više srpskih autonomnih oblasti i regija koje su označavale teritorijalizaciju srpskih nacionalnih interersa, pa je nastala potreba da se osnuje jedno predstavničko tijelo koje će objedinjavati srpske autonomne oblasti i regije. Odluke bošnjačkih i hrvatskih poslanika od 14. oktobra 1992. godine (*Memorandum i Pismo o namjerama*), bile su faktor koji je uticao da i srpski poslanici donesu odluku o osnivanju posebnog srpskog nacionalnog predstavništva. Nastalo je stanje u srpskom mnjenju, ako predstavnici dva naroda imaju pravo da odlučuju bez trećeg, tada i taj treći ima pravo da odlučuje bez druga dva naroda.

Odluka je polazila od političke osnove srpskog *Sabora i Nacionalnog vijeća* iz Banje Luke, iz oktobra 1990. godine, da će najviše političko predstavništvo Srba izražavati srpske nacionalne interese i da neće priznati nijedan akt u Bosni i Hercegovini donesen preglasavanjem i bez saglasnosti legitimnih srpskih predstavnika.

Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovinije od 24. oktobra do februara 1992. godine je djelovala kao najviše predstavničko tijelo srpske nacije u Bosni, s ciljem da se ova republika u cjelini ili dijelom zadrži u okviru Jugoslavije. Navedeni akt o osnivanju srpske skupštine nastao je kao posljedica preglasavanja u Skupštini BiH od strane bošnjačkih i hrvatskih poslanika prilikom donošenja Memoranduma i Platforme.

3.8. Odluka o ostajanju srpskog naroda Bosne i Hercegovine u zajedničkoj državi Jugoslaviji [115]

Odluka je donesena od strane poslanika Skupštine srpskog naroda BiH 24. oktobra 1991. godine, odmah nakon njenog konstituisanja. Prva odluka Skupštine srpskog naroda bila je ostanak Srba iz Bosne u jugoslovenskoj državi. Odluka o ostajanju srpskog naroda u zajedničkoj državi Jugoslaviji značila je negiranje Bosne kao nezavisne države koja bi postojala izvan okvira Jugoslavije. „*Srpski narod u Bosni i Hercegovini na osnovu prava na samoopredjeljenje...ostaje u zajedničkoj državi Jugoslaviji sa Srbijom, Crnom Gorom, SAO Krajinom, SAO Slavonijom, Baranjom,*

[115] Odluka je objavljena u Službenom glasniku srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, broj 1/1992. godine

Zapadnim Sremom, te drugima koji se za taj ostanak izjasne." (član 1) *Odluka će biti punovažna kada je srpski narod potvrdi na plebiscitu*. (član 2) U slučaju da se Bosna i Hrvatska izdvoje iz Jugoslavije, tada bi se srpske autonomne oblasti izdvojile iz ove dvije države i ostale bi u sastavu Jugoslavije. Odlukom je definisano da će ona postati punovažna kada bude potvrđena na plebiscitu srpskog naroda u Bosni i Hercegovini. Odluka je sadržavala protivrječnost srpskog nacionalnog i jugoslovenskog državnog interesa. Koji od ovih interesa je bio primaran, da li je trebalo žrtvovati jugoslovenstvo radi srpstva ili srpstvo radi jugoslovenstva? U vrijeme donošenja navedenog akta jugoslovenstvo je bilo primarno, a srpstvo sekundarno, i to je potrajalo sve do kraja 1991. godine. Kada je disolucija Jugoslavije bila očigledna, početkom 1992. godine, srpski nacionalni interes u okviru Bosne postao je primarna, a jugoslovenstvo sekundarana kategorija.

Srbija i Crna Gora su u aprilu 1992. godine formirale novu zajedničku državu, *Saveznu Republiku Jugoslaviju* i ostavili Srbe iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine izvan granica ove nove države. Politički ciljevi Srba iz Srbije i Srba iz Bosne i Hrvatske, iskazani kroz državna i nacionalna rukovodstva, nisu bili identični. Srbi izvan Srbije (u Bosni i Hrvatskoj) nastojali su da iskoriste državni subjektivitet Jugoslavije kao sredstvo za ostvarenje srpskog cilja, da svi Srbi žive u jednoj državi. Nacionalni cilj je bio suštinski i primaran, a jugoslovenska država sredstvo njegovog ostvarivanja. Državno rukovodstvo Srbije je nastojalo da se koristi suverenošću srpskog naroda u Hrvatskoj i Bosni, kako bi sačuvalo državni subjektivitet Jugoslavije u nekom mogućem obliku. Državni jugoslovenski cilj bio je suštinski i primaran, a nacionalni srpski interesi su bili sredstvo očuvanja jugoslovenske države. U kontekstu samoopredjeljenja Srba iz Hrvatske i Bosne prema Jugoslaviji nalazio se krupan konstitutivni problem, utemeljen još 1918. godine. Srbi na jugoslovenskom prostoru nikad se u istoriji nisu opredjeljivali kao jedinstvena nacija, kao jedan politički subjekt, niti su teritorijalizovali svoj ukupni nacionalni subjektivitet. Početkom dvadesetih godina prošlog vijeka postojala je mogućnost da se Srbi iskažu kao jedan nacionalni teritorijalno-državni subjekt, ali ovu mogućnost tadašnja Srbija je odbacila preferirajući „više" zajedničke jugoslovenske ciljeve i iluziju o „jednom narodu od tri plemena". Rukovodstvo Srbije bilo je fokusirano na stvaranje zajedničke države sa Hrvatima i Slovencima i srpski nacionalni interes mu nije bio primaran. Predstavnici Srba iz Hrvatske i Bosne su tokom 1991. godine proklamovali potrebu stvaranja zajedničke države svih Srba, ali to više nije bilo moguće, jer krajem dvadestog vijeka međunarodne okolnosti su se izmijenile, više nije bilo *Vilsonovih tačaka*, ni *Londonskog pakta*, a Srbija nije imala status iz 1918. godine. Nova Savezna Republika Jugoslavija nije uključila Srbe iz Bosne i Hrvatske u svoj državni okvir, iako su Srbi zbog jugoslovenskih ciljeva došli u sukob sa Hrvatima i Bošnjacima.

3.9. Plebiscit srpskog naroda u Bosni i Hercegovini o ostajanju u Jugoslaviji

Na osnovu Odluke Skupštine srpskog naroda od 24. oktobra održan je plebiscit srpskog naroda u BiH 9. i 10. novembra 1991. godine. U vrijeme provođenja plebiscita srpskog naroda postavljena su dva pitanja:
Prvo pitanje je glasilo*: „Da li ste saglasni da srpski narod ostane u zajedničkoj državi Jugoslaviji?”*
Drugo pitanje je glasilo*: „Da li se izjašnjavate da BiH kao ravnopravna republika ostane u sastavu zajedničke države Jugoslavije?“ Skupština,* kao srpska nacionalna institucija, imala je pravo da provede plebiscit srpskog naroda i utvrdi njegovu volju oko pitanja ostajanja Srba u Jugoslaviji. Skupština nije imala pravo da postavlja drugo pitanje, koje se odnosilo na ostanak cijele Bosne i Hercegovine kao republike u Jugoslaviji, koje je bilo namijenjeno i pripadnicima drugih nacija, bilo je nelegitimno i protivustavno. Nacionalna institucija Srba iz Bosne nije imala legitimitet da utvrđuje volju drugih naroda, jer je plebiscit srpskog naroda bio legitimna volja samo jedne etničke nacije. Da bi se dobila legitimna volja za državni status Bosne i Hercegovine bile su potrebne tri nacionalne volje (Srba, Hrvata i Bošnjaka). Zbog zajedničke i nedjeljive suverenosti tri etničke nacije, Srbi iz Bosne nisu imali pravo da se izdvoje iz njenog okvira, protivno volji druga dva naroda, ali isto tako, Hrvati i Muslimani nisu imali pravo da izdvoje Bosnu iz okvira Jugoslavije, protivno volji srpskog naroda. Plebiscit uz referendum, predstavlja demokratski oblik izražavanja naroda i zbog toga plebiscit ne može biti sporan oblik demokratije, bez obzira šta je predmet izjašnjavanja. Ono što može biti sporno, tiče se subjekta plebiscita: Ko ima pravo da se legitimno u ime Bosne, izjasni kroz ovaj demokratski oblik? S obzirom na to da nije sporno da jedino narod, kao subjekt, ima pravo da se demokratski izjasni plebiscitom i referendumom, opet je sporno pitanje: Na kojoj osnovi narod ima to pravo? Koji narod ima pravo da bude državotvoran? Kada je narod, kao građanski demos državotvoran, tada većina njegovih pripadnika izražava legitimnu volju. Kada je narod socijalistički demos, tada, opet, većina njegovih pripadnika izražava legitimnu volju, ali se tome dodaje i legitimna volja etničkih nacija pa se, usaglašavanjem dvije volje, iskazuju interesi naroda. Kada je narod državotvoran u obliku tri etničke nacije, tada većina pripadnika svake nacije posebno izražava legitimnu volju pa se, zbirom većinskih pojedinačnih volja, dolazi do opšte legitimne volje naroda. Izjašnjavanje srpskog naroda u Bosni putem plebiscita je ustavno, pravno i politički nesporno, jer svaki državotvorni narod kao nacija ima pravo da iskaže svoju legitimnu volju o nekom bitnom državnom pitanju. Politički predstavnici tog naroda, takođe, imaju pravo da se politički izraze u ime naroda koji predstavljaju. U tom kontekstu nije tačna teza da poslanici nemaju legitimitet da iskažu interese samo jednog naroda

„...poslanike biraju svi građani. Prema tome oni nemaju izborni legitimitet da izražavaju interese samo jednog naroda”.[116] Nameće se pitanje: ako poslanici iz reda jednog naroda nemaju pravo izražavati interese tog naroda, koji onda subjekt ima pravo da to čini? Ne osporavajući građanske vrijednosti, treba imati u vidu činjenicu da se većina građana s pravom glasa nalazi unutar vrijednosnih i interesnih okvira etničkih nacija. Ne postoji pravni osnov da se nekoj od etničkih nacija ospori pravo iskazivanja interesa i da se njeno djelovanje redukuje samo na opšte građanske interese. S druge strane, predstavnci jedne nacije nemaju pravo da odlučuju o statusu države u kojoj su konstitutivne tri nacije, kao što ni dvije nacije nemaju pravo da odlučuju protiv volje treće nacije. Plebiscit srpskog naroda u BiH bio je legitiman za srpsku naciju i njime je potvrđen zavnični stav srpskih predstavnika da Bosna i Hercegovina u cjelini ili dijelom treba ostati u sastavu Jugoslavije.

3.10. Odluka o uspostavi hrvatske zajednice Herceg-Bosna

Izabrani predstavnici hrvatskog naroda su, 18. novembra 1991. godine u Grudama (područje Zapadne Hercegovine) održali konstitutivnu sjednicu kojom je osnovana politička zajednica Hrvata u Bosni, pod nazivom *Herceg-Bosna.* Odluka je bila protivrječna, jer je stvorena posebna teritorijalizovana politička zajednica na etničkoj osnovi, a nepuna dva mjeseca ranije hrvatski poslanici u Skupštini BiH su, zajedno sa bošnjačkim poslanicima, glasali na osnovi građanske suverenosti. U preambuli akta polazi se od osnove da je Bosna i Hercegovina državna zajednica tri konstitutivna naroda (Hrvata, Muslimana i Srba), da je suverenost naroda i pravo na samoopredjeljenje nepotrošiva kategorija i da je unitarni državni poredak neprihvatljiv u višenacionalnim zajednicama. Protivrječni stavovi bili su karakteristični za hrvatsku politiku u Bosni i Hercegovini, jer su omogućavali da se definišu oni politički ciljevi koji su najbitniji u određenim realnim okolnostima.

U prvom dijelu dokumenta (razlozi uspostave) navode se: odbrana od „agresije” *Jugoslovenske narodne armije* i „četnika“ na Bosnu i Hercegovinu, i nužnost povezivanja cijele hrvatske nacije u jednu političku cjelinu. Hrvatski narod *„duboko je svjestan da je njegova budućnost povezana sa budućnošću cjelokupnog hrvatskog naroda*” (stav 1). Borba za suverenu Bosnu i Hercegovinu ne može se posmatrati izvan borbe za vlastite povijesne prostore i interese cjelokupnog hrvatskog naroda.

U drugom dijelu dokumenta (temeljne odredbe) definišu se elementi državnosti hrvatskog entiteta u Bosni. Polazi se od Ustava BiH *„kojim je Bosna i Hercegovina ustanovljena kao zajednica tri konstitutivna naroda – Hrvata, Muslimana i Srba*” (stav 3), čime je naglašena zajednička

[116] Kasim Trnka, nav. djelo, str. 62.

suverenost i ravnopravna konstitutivnost sva tri naroda u Bosni. U temeljnim odredbama navode se određenja da je Herceg Bosna *„kao politička, kulturna, gospodarstvena i područna cjelina”* državni entitet (član 1 i 2). Dalje se navodi: Sjedište Zajednice je u Mostaru (član 3); U drugom članu definiše se teritorija Herceg Bosne navodeći opštine koje ova zajednica obuhvata (31 opština); Pristupanje drugih opština entitetu Herceg Bosna, izvan onih koje se decidno u Odluci navode, moguća je uz saglasnost „općina utemeljitelja” (član 4); Zajednica će poštovati demokratsku izabranu vlast Bosne i Hercegovine dok postoji njena državna nezavisnost (član 5); Zajednica se takođe obavezuje na poštivanje međunarodnih akata (član 6); Definišu se organi i institucije (član 7) na originalnoj i specifičnoj ustavnoj osnovi. Vrhovnu vlast čine dvije institucije: *Predsjednik i Predsjedništvo* Herceg-Bosne. *Predsjedništvo* čine predstavnici hrvatskog naroda u opštinskoj vlasti, i to: prvi po funkciji ili predsjednici *Hrvatskog vijeća odbrane.* Predsjedništvo vrši zakonodavnu vlast i imenuje izvršno-upravnu vlast (član 8). Zakonodavnu vlast ne vrše izabrani poslanici s nivoa Republike BiH, nego predsjednici vlasti s nivoa opština. Ovim rješenjem su postignuta tri bitna elementa: 1. članovi zakonodavne vlasti mogu izvorno, iz lokalnih nivoa, iskazivati interese naroda; 2. mogu u lokalnim sredinama efikasno izvršavati odluke i zakone s nivoa zajednice i 3. mogu funkcionisati kao cjelina i kada nisu teritorijalno povezani. Članovi zakonodavne vlasti su istovremeno i predsjednici lokalne vlasti, tako da mogu povezivati nacionalne interese na opštem i lokalnom nivou, djelovati u zajednici ili u dijelovima, ali uvijek saglasno opštem nacionalnom interesu. Navedeno rješenje o funkcionisanju etničke zajednice predstavlja demokratski, legitimni i efikasan model funkcionisanja dovoljno „čvrst” i istovremeno dovoljno „elastičan”. Izabrani poslanici hrvatskog naroda u Skupštini BiH, originalnim rješenjem zakonodavne vlasti u Herceg-Bosni, zadržavaju slobodu političkog djelovanja u ovoj Zajednici i prema Skupštini Bosne i Hercegovine. U tom smislu bila je i odredba da će *„zajednica...štovati demokratski izabranu vlast Republike Bosne i Hercegovine dok postoji državna neovisnost Bosne i Hercegovine u odnosu na bivšu ili svaku buduću Jugoslaviju”* (član 5). Navedeni sadržaj bio je u skladu s hrvatskom političkom platformom – da može različito djelovati prema prilikama, na liniji ravnopravne narodne suverenosti (kao Srbi) ili na liniji suverenosti države i građanskog demosa (kao Bošnjaci). Takođe, za *Odluku* o uspostavljanju Herceg-Bosne karakteristično je pozivanje na međunarodno pravo, u smislu obaveze Zajednice da će poštovati međunarodne akte kao temelj savremenih i civilizovanih odnosa u društvu (član 6). Novoformirana politička zajednica Hrvata iskazivala je suverenost hrvatskog naroda u okvirima Bosne i Hercegovine kao nezavisne države u odnosu na jugoslovensku državu. Hrvatska zajednica Herceg-Bosna se u Livnu (područje Sjeverozapadne Hercegovine) 28. avgusta 1993. godine

transformisala u *Hrvatsku Republiku Herceg-Bosna*, kao državni entitet Hrvata u Bosni i Hercegovini. *Vašingtonskim sporazumom* iz 1994. godine, ovaj entitet postao je integralni dio *Fedearcije BiH*, kao novog državnog entiteta u okviru Bosne i Hercegovine.

3.11. Deklaracija o proglašenju Republike srpskog naroda Bosne i Hercegovine [117]

Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini je 9. januara 1992. godine osnovala *Republiku srpskog naroda u BiH,* kao srpski teritorijalno državni entitet. Prilikom donošenja ove Deklaracije još uvijek je u srpskoj politici u Bosni i Hercegovini dominirala jugoslovenska ideologija.
U preambuli navedenog akta polazi se od toga da je *„Zajednička država Jugoslavija stvorena prije 73 godine dobrovoljnim ujedinjavanjem njenih naroda. Danas, neodgovorni i sebični secesionisti, motivisani i pomagani od Jugoslaviji nenaklonjenih stranih sila, pokušavaju srušiti zajedničku državu, prekinuti njen državnopravni identitet i kontinuitet i ukloniti je sa istiorijske scene. Politička koalicija muslimanske i hrvatske nacionalne zajednice u Bosni i Hercegovini pridružuje se secesionistima u njihovom pokušaju da razbiju Jugoslaviju" (izvodi iz Premabule Deklaracije).*
Odlukom o proglašenju Republike srpskog naroda u BiH teritorije se ne definišu precizno, nego se ukazuje na područja na kojima srpska nacija polaže pravo da uspostavi svoju državnost. *„Na područjima srpskih autonomnih regija i oblasti i drugih srpskih etničkih cjelina u BiH, uključujući i područja na kojima je srpski narod ostao u manjini zbog genocida... a na osnovu plebiscita... na kojem se srpski narod izjasnio za ostanak u zajedničkoj državi Jugoslaviji, osniva se i proglašava Republika* srpskog naroda Bosne i Hercegovine (član I).
Kao i drugi srpski konstitutivni akti i Deklaracija se nalazila u protivrječnom odnosu srpskih nacionalnih interersa u BiH i jugoslovenskih državnih interersa. Srpski predstavnci su Deklaracijom iskazivali svoju državotvornost u Bosni i Hercegovini, ali su istovremeno iskazali i državotvornost u jugoslovenskoj državi. Republika srpskog naroda Bosne i Hercegovine je definisana kao teritorijalna jedinica u jugoslovenskoj federaciji. *„Republika se nalazi u sastavu savezne države Jugoslavije kao njena federalna jedinica"* (član II). Primarni srpski interes u vrijeme donošenja Deklaracije bio da se Bosna i Hercegovina zadrži u sastavu Jugoslavije, a ako to ne bude moguće tada bi se dio BiH pod nazivom Republika srpskog naroda BiH odvojio od Bosne i priključio Jugoslaviji kao nova federalna jedinica. Srpski predstavnci u BiH odlučili su da se konstitutivno osiguraju i da budu *gospodari svoje sudbine,* bez obzira

---

[117] Deklaracija je objavljena u *Službenom glasniku* srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, broj 2/92.

na to da li Bosna ostaje u Jugoslaviji ili se izdvaja iz ove državne cjeline. Ovdje je suverenost vezana za etničku naciju, a ne za državnu vlast, jer Srbi iz BiH nisu bili spremni da se odreknu svoje suverenosti niti u korist države BiH, niti u korist države Jugoslavije.

U kontekstu definisanja teritorije srpskog državnog entiteta nametnulo se i pitanje razgraničenja sa teritorijama drugih državnih entiteta u Bosni i Hercegovini. „*Teritorijalno razgraničenje sa političkim zajednicama drugih naroda Bosne i Hercegovine izvršiće se mirnim putem i dogovorno uz uvažavanje etničkih, istorijskih, pravnih, kulturnih, ekonomskih, geografskih... i drugih kriterija i uz poštovanje principa međunarodnog prava*" (član III). Princip mirnog metoda i princip etničkog razgraničenja teritorija bili su u protivrječnosti, jer mirno teritorijalno razgraničenje nije zavisilo od volje samo jednog naroda, nego od volje sva tri naroda. Bez troetničke saglasnosti teritorijalno razgraničenje nije bilo moguće na miran način.

Deklaracijom je takođe definisano da će se organizacija državne vlasti urediti ustavom kao republika (član IV).

Deklaracijom je takođe zagarantovana ravnopravnost svih naroda i građana na prostoru srpskog entiteta: "*...garantovaće se puna ravnopravnost i jednakost naroda i građana pred zakonom i zaštita od bilo kog oblika diskriminacije*" (član V). Navedena odredba bila je protivrječna sa prethodnim članovima, jer predstavnici drugih naroda nisu iskazali volju da se osnuje srpski državni entitet i nisu u tome ni učestvovali, pa ne mogu biti ni ravnopravni.

Priznata je Skupština srpskog naroda u BiH kao privremena institucija do donošenja ustava i priznat je Ministarski savjet kao privremeno koordinaciono-izvršno tijelo do osnivanja Vlade srpskog entieta: „*Do izbora i konstituisanja novih organa... funkciju državnih organa u Republici obavljaće sadašnja Skupština srpskog naroda u Bosni i* Hercegovini i *Ministarski savjet* (član VI). Sarajevo je definisano kao sjedište srpskog entiteta (član VII).

Deklaracijom je potvrđena ustavno-pravna suprematija saveznih jugolosvenskih proposa. „*Do donošenja ustava, zakona i drugih propisa Republike, na njenom području će važiti savezni propisi, kao i propisi dosadašnje Bosne i Hercegovine, osim onih za koje Skupština srpskog naroda utvrdi da su u suprotnosti sa saveznim Ustavom*" (član VIII).

Odredbom o odnosu srpskog državnog entiteta prema postojećim institucijama i organima Bosne i Hercegovine nastojalo se međunacionalno teritorijalno razgraničenje definisati kao proces u okviru legalnih državnih institucija. „*Organi vlasti dosadašnje SR Bosne i Hercegovine predstavljaće zajedničke organe nacionalnih zajednica u prelaznom periodu, do konačnog teritorijalnog razgraničenja i razrješenja drugih prava i obaveza. U prelaznom periodu zajednički organi konsenzusom donose neophodne odluke i akte.*" (član IX) Priznanje

postojanja državnih organa Bosne i Hercegovine kao zajedničkih organa, i priznanje da su to organi u prelaznom periodu, dok traje teritorijalno razgraničenje, značilo je da Srbi Bosnu i Hercegovinu posmatraju kao konfederalnu državu sa privremenim trajanjem. Odredba da će zajednički organi odlučivati konsenzusom, znači vraćanje izvornim sadržajima ZAVNOBiH-a (*zajednička suverenost i ravnopravna konstitutivnost)*. Opredjeljivanje za ostanak u Jugoslaviji, uz istovremeno ostajanje u okvirima Bosne, proizilazilo je iz realnih političkih reazloga, u situaciji kada nije bio jasan dalji razvoj događaja. Deklaracija je donesena u kontekstu velike političke dileme – Da li Srbi iz Bosne i Hercegovine treba da osnuju državni entitet unutar Bosne i Hercegovine i da tako ostvare ravnopravnost ili treba da se teritorijalno izdvoje iz postojeće države i priključe drugoj državi? Odluka o Republici srpskog naroda u Bosni i Hercegovini sadrži preplitanje srpskih nacionalnih i jugoslovenskih državnih interesa. Ustavom se definiše ravnopravnost naroda (član V). Ovaj član je u suprotnosti s članovima II i III, jer ako se garantuje puna ravnopravnost drugim narodima, tada drugi narodi imaju jednaka prava da odlučuju o tome da li će se uspostaviti poseban državni entitet na teritoriji Bosne i Hercegovine, odnosno, da li će ova država ostati u okviru Jugoslavije. Ako se pod ravnopravnošću naroda i njihove jednakosti pred zakonom misli na narod, kao građanski demos, tada je to u suprotnosti s Odlukom o osnivanju Skupštine srpskog naroda koja nulificira legitimitet građanskog demosa. Određenje da će organi državne vlasti Bosne i Hercegovine biti prelazni zajednički organi do konačnog teritorijalnog razgraničenja, izlazilo je iz okvira legitimiteta Skupštine srpskog naroda. Skupština, kao najviša nacionalna i predstavnička institucija srpskog naroda, nije imala pravo da određuje da li će postojeći organi Bosne i Hercegovine biti prelazni, privremeni, jer se odluka o statusu državnih organa mogla donijeti samo na osnovu zajedničke odluke sve tri nacije.

Republika srpskog naroda u Bosni i Hercegovini privremeno je definisana kao entitet u državnim okvirima Bosne, ali s težnjom da se kao entitet izdvoji iz Bosne i priključi Jugoslaviji, kao njena federalna jedinica. Institucije Jugoslavije nikada nisu iskazale namjeru da će promijeniti Ustav i prihvatiti srpski entitet iz Bosne i Hercegovine kao novu federalnu jedinicu. Poimanje nove federalne jedinice bio je jednostrani izraz želje Srba iz Bosne bez izražene namjere Srba iz Srbije. *Donošenjem Ustava Savezne Republike Jugoslavije, u aprilu 1992. godine (Žabljački ustav), nova država je definisana bez srpskog državnog entiteta iz Bosne.* Stvaranje *Savezne države Jugoslavije* bez Srba iz Bosne i Hrvatske bio je više nego očigledan dokaz da Srbi izvan Srbije moraju svoj državni status rješavati u okviru državne cjelovitosti Hrvatske i Bosne. Izvorni interes Srba izvan Srbije nije bio u jugoslovenskoj ideologiji, nego u njihovoj ravnopravnosti sa drugim narodima i građanima u okviru Hrvatske i Bosne. Izvorni interesi Srba iz Bosne i Hercegovine bili su: ravnopravnost s Muslimanima

i Hrvatima „ni dlaku više, ni dlaku manje", unutar Bosne i Hercegovine, a jugoslovenska dimenzija bila je nerealna ideološka kategorija. Odluka o osnivanju entiteta jednog naroda donesena je voljom predstavnika tog naroda, bez saglasnosti druga dva naroda, što je, takođe, bilo suprotno principu zajedničke i nedjeljive suverenosti na kojima je počivala državnost Bosne i Hercegovine. Srpski državni entitet nije osnovan voljom i odlukom organa druge države (Srbije), nego izvornom odlukom srpskih političkih predstavnika, a protivno volji državnih organa Srbije.[118]

3.12. Ustav Srpske Republike Bosne i Hercegovine

Skupština srpskog naroda kao konstituišuća vlast donijela je 28. feberuara 1992. godine Ustav *Srpske Republike Bosne i Hercegovine.* Ustav, kao osnovni i najviši političko-pravni akt, nije sadržavao definisanu teritoriju srpskog državnog entiteta, nego je u članu drugom upotrijebljen pojam „područja srpskih etničkih cjelina", a Republika je definisana kao *„država srpskog naroda"*. Trećim članom definisano je da se *„Republika.... nalazi u sastavu savezne države Jugoslavije"*. S obzirom na to da Jugoslavija nije bila nacionalna, već građanska država, ona nije mogla da u svoj sastav uključi državni entitet na vrijednostima etničke nacije. Savezna Republika Jugoslavija i Srbija nisu nijednim aktom definisale ili ostavile mogućnost da se u njihov sastav može priključiti Srpska Republika Bosna i Hercegovina. *Deklaracijom* o osnivanju, od 9. januara 1992. godine, srpski entitet je definisan kao federalna jedinica u jugoslovenskoj državi, a Ustavom od 28. februara iste godine, definisano je da se entitet nalazi u sastavu Savezne države Jugoslavije, bez određenja o statusu federalne jedinice. U dva konstitutivna akta srpskih predstavnika različito je definisan položaj srpskog entiteta u budućoj jugoslovenskoj državi. Šta se suštinski promijenilo da se status srpskog entiteta kao federalne jedinice u Jugoslaviji definisan 9. januara, izostavi u Ustavu od 28. februara? Očigledno je da je državno rukovodstvo *Savezne Republike Jugoslavije* nastojalo da izbjegne ugrađivanje teritorijalno-nacionalne konstitutivnosti Srba iz Bosne i Hercegovine u zajedničku jugoslovensku državu. Državni organi Jugoslavije, a i Srbije, nisu se nikad decidno izjasnili koji bi državni status imao srpski entitet iz Bosne i Hercegovine u slučaju da se priključio jugoslovenskoj, odnosno srbijanskoj državnoj cjelini. Dostupni podaci ukazuju da bi srpski entitet iz Bosne u Srbiji bio samo priključena asimilirana nova teritorija bez federalnog statusa i autonomnih državnih prava. Državne institucije Jugoslavije i Srbije su srpske nacionalne interese u Bosni i Hercegovini uvijek posmatrale kroz prizmu svojih državnih

[118] Politički pritisak organa Srbije, u maju 1993. godine, da se Srbi iz BiH odreknu Republike Srpske i prihvate ustavna rješenja po *Vens–Ovenovom* arbitražnom planu, potvrđuje da su postojale političke suprotnosti zvanične Srbije i Srba iz Bosne i Hercegovine.

interesa. Nacionalna ideologija srpstva koja je dominirala među Srbima u Bosni i jugoslovenska ideologija bile su suprotne i međusobno isključive kategorije. Preplitanje jugoslovenske i srpske ideologije u politici Srba iz Bosne i Hercegovine bilo je očigledno kroz djelovanje *Srpske skupštine*, osnivanje regija i oblasti kao i kroz Deklaraciju o osnivanju entiteta i kroz Ustav. Protivrječni procesi jugoslovenstva i srpstva trajali su cijelu 1991. godinu do februara 1992. godine, kada su jugoslovenska država i njena ideologija definitivno propali i na unutrašnjem i na međunarodnom planu.

Nakon tumačenja Badinterove komisije da je Jugoslavija u disoluciji i da nijedna republika ne može imati monopol na sukcesiju bivše zajedničke države, Srbija i Crna Gora su promijenile politiku i formirale novu zajedničku državu *Saveznu Republiku Jugoslaviju.* Srbi iz Bosne i Hrvatske su ostali izvan novoformirane države i njihova državotvorna prava bila su svedena u okvire državnih integriteta Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Nada Srba u Hrvatskoj i Bosni da će, i nakon aprila 1992. godine, moći ostvariti secesiju od ove dvije države predstavljala je političku iluziju bez uporišta u domaćem i međunarodnom pravu.

3.13. Odluka o povlačenju predstavnika SR Bosne i Hercegovine iz saveznih državnih organa i organizacija [119]

Navedeni akt je donesen 24–25. januara i njime se obavezju predstavnici Bosne i Hercegovine da napuste savezne organe Jugoslavije i da više ne učestvuju u njihovom radu. *Odluka* je donesena prema istom principu kao i odluke iz oktobra 1991. godine, preglasavanjem od strane hrvatskih i muslimanskih poslanika u Skupštini Bosne i Hercegovine, a protiv volje predstavnika srpskog naroda. Ovim aktom su hrvatski i muslimanski predstavnici, u ime Bosne i Hercegovine, jednostrano nulificirali važeći jugoslovenski ustav. Na unutrašnjem planu Bosna kao država bila je u disoluciji, nije funkcionisala državna vlast, nije imala jedinstveni ustav koji bi odrazio nove političke prilike. Imala je dva državna entiteta na legitimitetu dvaju naroda i treći entitet, koji se nastojao nametnuti kao opšti državni za cijelu Bosnu i Hercegovinu. Zbog postojanja tri nacionalna državotvorna subjekta, Bosna i Hercegovina nije mogla da ispuni kriterijume *Konferencije o Jugoslaviji* za razliku od Slovenije, Makedonije i Hrvatske. Osnovni princip, a to je legitimna volja naroda, nije postojao u Bosni, jer se i ona nalazila u disoluciji kao i Jugoslavija. Preporuka Badinterove komisije (Mišljenje broj 4) bila je da se u Bosni organizuje referendum, na kojem bi se definisala narodna volja legitimna za cijelu državu. Činjenica da u Ustavu Bosne i Hercegovine nije bio definisan referendum, kao oblik izjašnjavanja o njenom državnom

[119] Odluka je objavljena u Službenom listu Republike Bosne i Hercegovine, br.2. od 27. januara 1992. godine.

statusu, nadomještena je sadržajima međunarodnog prava i navedenim tumačenjem Komisije.

3.14. Referendum (plebiscit) hrvatskog i muslimanskog naroda za suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu

Plebiscit je održan 29. februra i 1. marta 1992. godine na osnovu tumačenja Badinterove komisije (Mišljenje br. 4) da je potrebno održati referendum u Bosni i Hercegovini, kako bi zahtjev za njeno međunarodno priznanje bio legitiman. Održavanjem referenduma intenzivirao se politički sukob nacionalnih predstavnika i predstavljalo je *okidač* u radikalizaciji međunacionalnih sukobljavanja. U suštini, to nije bio referendum, nego plebiscit, jer su se građani izjašnjavli o pitanju koje je državno rukovodstvo već ranije donijelo. Građani hrvatske i bošnjačke nacije su se izjasnili za samostalnu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu, što je bilo suprotno rezultatima plebiscita srpske nacije koji je ranije održan. Nakon održanog referenduma u Bosni su nastala dva suprotna nacionalna legitimiteta (srpski s jedne i hrvatsko-bošnjački s druge strane). Srpski interes za očuvanje Jugolavije bio je legtiman, ali suprotan legitimnom bošnjačkom i hrvatskom interesu da Bosna bude nezavisna država izvan Jugoslavije.

Rezultati referenduma bili su legitimni za muslimanski narod, nelegitimni za srpski narod, privremeno legitimni za hrvatski narod i polovično legitimni za međunarodnu zajednicu.[120] Volja Bošnjaka i Hrvata je priznata kao volja konstituanta sa posljedicama po državni status i BiH je na osnovu ove volje priznata kao nezavisna država i međunarodni subjekt (6. aprila 1992. godine). Volja srpskog naroda kao trećeg konstituanta države je takođe priznata, u smislu obezbjeđenja ravnopravnosti srpske nacije kroz promjenu unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine. Srpskim plebiscitom i bošnjačkim i hrvatskim referendumom (plebiscitom) na početku državne krize u BiH postavljena su dva temeljna principa, koji su na kraju ugrađena u Dejtonski sporazum. Jedan princip je status BiH kao nezavisne države – *interes Bošnjaka i Hrvata iskazan na njihovom plebiscitu.*Drugi princip bio je unutrašnje preuređenje BiH iz unitarne u federalnu državu – *interes Srba iskazan na njihovom plebiscitu.* U kontekstu usaglašavanja legitimnih i suprotstavljenih nacionalnih interesa i u cilju stabilizovanja državnog

[120] Prema službenim podacima, na referendum je izašlo 64,31% upisanih birača. Za suverenu i nezavisnu BiH glasalo je 99,44%, protiv je bilo 0,29% i nevažećih 0,25%. Referendum je proglašen uspješnim i Bosna i Hercegovina je priznata kao međunarodni subjekt od strane članica *Evropske zajednice* na sastanku u Luksemburgu, 6. aprila 1992. godine. Broj izašlih građana na referendum bio je sličan ukupnom broju Hrvata i Muslimana po popisu stanovništva iz 1991. godine (Muslimana 43,67% i Hrvata 17,32, ukupno 75,04%).

statusa BiH, međunarodna zajednica se aktivno uključila u posrednički–arbitražni proces.

Priznanje nezavisne države Bosne i Hercegovine, kao punopravnog međunarodnog subjekta, bio je zadnji faktor u uzročno-posljedičnom lancu međunacionalnih sukoba koji je ubrzo prerastao u oružani sukob. Početak oružanih borbi između nacionalnih vojski i definitivno je značio raspad ustavnog, pravnog i političkog sistema Bosne i Hercegovine, kao jedinstvene cjeline. Država Bosna i Hercegovina se ovim sukobom raspala u sva tri konstitutivna elementa:

a) stanovništvo se nacionalno izdijelilo i oružano sukobilo i nije predstavljalo jedinstveni element države;

b) teritorija se izdijelila na tri dijela, koja su kontrolisale tri organizovane nacionalne vlasti i njihove oružane snage i

c) suverena državna vlast, kao najviša na teritoriji državnog područja, prestala je postojati. Zajednička suverenost se raspala na tri posebne nacionalne koje su se podržavile kroz entitete. Na prostoru Bosne stvorena su*: tri ustavna poretka, tri pravna sistema, tri vlade, tri teritorije, tri vojske, tri nacionalna politička legitimiteta i sve to objedinjeno u tri državna entiteta (Srpska Republika Bosna i Hercegovina, Herceg-Bosna i Bosna i Hercegovina).* Međutim, nije se raspao četvrti element, a to je međunarodno priznanje države kao subjekta međunarodnih odnosa i člana Ujedinjenih nacija. Međunarodne organizacije, velike sile, *Sjedinjene Države* i *Evropska zajednica,* priznale su Bosnu i Hercegovinu kao novi međunarodni subjekt, iako ova država nije imala unutrašnje jedinstvo. Međunarodno priznanje je u savremenim odnosima postalo bitan konstitutivni element države.[121] Donošenje posebnih konstitutivnih akata od strane etničkih nacija putem separatizma ili hegemonizma nije dovelo do rješenja državnog statusa Bosne i položaja etničkih nacija u ovoj državi. Ukupni proces separatnog konstitucionalizma iskazao se kao dvostruka nemogućnost: etničke nacije nisu uspjele da stvore svoje posebne države koje bi bile međunarodno priznate i nisu uspjele da stvore minimum zajedničke ustavne osnove dovoljne za funkcionisanje Bosne i Hercegovine. Etničke nacije u Bosni u navedenom periodu nisu imale kapacitete da riješe osnovna nacionalna i državna pitanja i same sebe su dovele u međunacionalni oružani sukob. Aktivna uloga međunarodne zajednice postala je nužna za uspostavaljanje mira i funkcionisanje države u BiH.

---

[121] Primjer: Republika Srpska Krajina je imala stanovništvo koje je velikom većinom podržavalo državu, imala je vlast i teritoriju, ali nije mogla da zadobije međunarodno priznanje. Propala je na najgori mogući način. Bosna nije imala ni jedan od tri elementa, ali je opstala, upravo na elementu međunarodnog priznanja. Republika Srpska kao državni entitet u Bosni opstala je zahvaljujući međunarodnom priznanju (Dejtonski sporazum 1995. godine).

V

MEĐUNARODNA ARBITRAŽA DRŽAVNOG PITANJA JUGOSLAVIJE i BOSNE i HERCEGOVINE

Međunarodnu arbitražu ovdje ne poimamo u formalno-pravnom smislu kao postupak pred Arbitražnim sudom, nego pod ovim pojmom podrazumijevamo ukupnost djelovanja međunarodne zajednice i velikih sila u rješavanju državnog statusa Jugoslavje i Bosne i Hercegovine. Međunarodna zajdnica je od početka državne krize tragala za opšteprihvatljivim modelom između tri suprotstavljena nacionalna državna koncepta. Međunarodno arbitriranje u slučaju Bosne potvrdilo je da su konferencije velikih sila ostale i dalje oblik djelovanja u međunarodnim odnosima uporedo sa institucionalnim oblicima kroz *Organizaciju ujedinjenih nacija i Evropsku uniju.* Međunarodna arbitraža imala je dvije osnovne faze i nivoa: arbitraža jugoslovenskog državnog pitanja (savezni nivo), a zatim arbitraža bosanskog državnog pitanja (republički nivo).

1. Modeli rješavanja državnog pitanja Jugoslavije

U okviru međunarodne arbitraže za Jugoslaviju bitno je djelovanje Konferencije za Jugoslaviju, Evropske zajednice i Badinterove komisije.

1.1. Međunarodna konferencija za Jugoslaviju

Evropska zajednica je od početka jugoslovensku krizu poimala kao evropski problem i nastojala da pronađe rješenje. Na konferenciji u Hagu 3. septembra 1991. godine, Evropska zajednica je ustanovila tri osnovna principa za rješenje krize:
a) granice se ne mogu mijenjati silom i jednostranim aktima (misli se na rebubličke granice – primjedba autora);
b) ljudska prava u republikama moraju biti osigurana i zaštićena bez diskriminacije i
c) uvažavanje svih legitimnih interesa i ciljeva.
Radi rješavanja složenog državnog problema na prostoru Jugoslavije *Evropska zajednica* je ustanovila *Konferenciju* za Jugoslaviju s ciljem da se državna kriza razriješi na miran način i u skladu sa međunarodnim pravom i evropskim principima.

Na zasjedanju *Konferencije* od 7. septembra 1991. godine, predstavnici jugoslovenskih republika su iznijeli stavove u vezi jugoslovenske krize. Predsjednici Slovenije Milan Kučan i Hrvatske Franjo Tuđman su čvrsto stajali iza stava o državnoj samostalnosti ove dvije

republike. Predsjednik Srbije Slobodan Milošević zastupao je stav da je osamostaljivanje Slovenije i Hrvatske secesija i da samoopredjeljenje pripada narodima, a ne republikama. Predsjednik Predsjedništva Bosne i Hercegovine Alija Izetebegović zastupao je stav da je Jugoslavija moguća kao državna zajednica republika u formi dogovorne konfederacije. Dokument pod naslovom „*Okvirni plan za rješavanje jugoslovenske krize*" donesen je u okviru *Konferencije za Jugoslaviju,* na zasjedanju 4. oktobra 1991. godine u Hagu, i temeljio se na sljedećim principima:

- Suverene i nezavisne republike s međunarodnim subjektivitetom za one koje to žele;

- Slobodno udruživanje republika s međunarodnim subjektivitetom koje to žele;

- Opšti sporazum i definisanje zaštitnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava;

- Specijalni status za pojedinih grupe i oblasti;

- Prihvatanje evropskog angažovanja i posredovanja;

- Međunarodno priznanje republika koje to žele u okviru postojećih republičkih granica.

Na zasjedanju Konferencije od 18. oktobra iste godine lord Karington, kao predsjedavajući, predložio je *Aranžmane za opšte rješenje* jugoslovenske krize na sljedećim principima:

- poštivanje prava čovjeka i etničkih i nacionalnih grupa u svim *republikama bez diskriminacije;*

- saradnja republika u ekonomiji, spoljnoj politici, bezbjednosti, pravosuđu;

- republike koje to žele mogu postati nezavisne i suverene s međunarodnim subjektivitetom;

- republike koje žele mogu da formiraju novu državnu asocijaciju s međunarodnim subjektivitetom;

- prihvatanje evropskog angažovanja gdje je to potrebno.

Republike su imale suprotstavljene stavove u vezi ponuđenog dokumenta. Srbija i Crna Gora su smatrale da Jugoslavija nastavlja svoje postojanje i da njen međunarodni pravni subjektivitet nasljeđuju one republike koje ostaju u jugoslovenskoj državi.

Slovenija i Hrvatska to nisu prihvatale i smatrale su da je Jugoslavija u disoluciji i da sve republike imaju pravo na sukcesiju. Drugo sporno pitanje odnosilo se na pravo samoopredjeljenja. Ko ima to pravo, republike ili narodi? Srbija je smatrala da samo narodi imaju to pravo čime su negirane postojeće republičke granice. Slovenija, Hrvatska i Makedonija su smatrale da to pravo imaju republike u postojećim republičkim granicama. Srbija nije prihvatila *Opšte principe* i ostala je u početku usamljena, jer su sve druge republike prihvatile (predstavnici Crne Gore su prihvatili Opšti plan, a kasnije su od odustali). Predstavnici Srbije i Crne Gore su podnijeli amandmane: a) predložena je formulacija *zajednička država republika i naroda* koji žele ostati u Jugoslaviji i b) republike koje

ostaju u Jugoslaviji nastavljaju njen međunarodni kontinuitet. Srbija je nastojala da se izbori za princip da bi pravo na samoopredjeljenje, osim republika, trebalo da imaju i narodi i da pravo na sukcesiju imaju one republike koje se opredijele da ostanu u sastavu Jugoslavije. Amandmani Srbije nisu prihvaćeni i u okviru *Konferencije o Jugoslaviji* ustanovljena su prava suverenih republika, a ne prava suverenih naroda, što je značilo da su republičke granice postale državne i kao takve nepromjenljive. Navedenim tumačenjem i stavom Konferencije verifikovane su ustavne odredbe iz 1974. godine po kojima su republike države.

Na zasjedanju 25. oktobra iste godine razmatran je položaj Srba u Hrvatskoj. Franjo Tuđman u ime Hrvatske se izjasnio da će ova država poštivati prava Srba na osnovu standarda međunarodnog prava koji se odnosi na nacionalne manjine. Tuđman je ukazao na „loš" položaj Albanaca, jer „*Srbija traži za Srbe ono što ne priznaje drugima*". Predstavnici Srbije su na ovom zasjedanju napravili veliku grešku, jer nisu *povezali* status Albanaca na Kosmetu sa statusom Srba u Hrvatskoj, u smislu da će Albanci imati ista prava u Srbiji kao i Srbi u Hrvatskoj. Naredno zasjedanje *Konferencije o Jugoslaviji* predviđeno za 5. odgođeno je za 8. novembar, kako bi se sagledali rezultati zasjedanja *Vijeća ministara* Evropske zajednice. Mirovna konferencija nije uspjela u svojoj glavnoj namjeri da se jugoslovenska kriza riješi mirnim putem u skladu sa međunarodnim pravom i evropskim principima.

Radi rješavanja ratnih sukoba u Hrvatskoj Organizacija ujedinjenih nacija je preko Generalnog sekretara pokrenula mirovni proces i uputila izaslanika Sajrusa Vensa, čiji je mirovni plan prihvaćen u februaru 1992. godine. Fokus navedenog plana bio je na vojnoj komponenti sukoba da se zaustavi rat, a suštinska slabost *Vensovog plana* je njegova privremenost, jer njime nije na trajan način riješen državni status Srba u Hrvatskoj.

1.2. Deklaracija Savjeta ministara Evropske zajednice o kriterijumima za priznavanje novih država

Na zasjedanju u Briselu od 19. decembra 1991. godine *Savjet ministara EZ* je donio pomenuti akt sa kriterijumima za priznavanje novih država iz Istočnog bloka i sa prostora Jugoslavije:

-poštivanje Povelje UN, prihvatanje završnog dokumenta iz Helsinkija,
-prihvatanje Pariške povelje o novom poretku u Evropi – OSCE,
-garancije i poštovanje prava nacionalnih manjina i eničkih grupa,
- poštivanje nepovredivosti državnih granica,
-rješavanje sukcesije u skladu s međunarodnim pravom.

Utvrđeni su i dodatni kriturijumi za jugoslovenske republike:

- prihvatanje Okvirnog sporazuma o rješavanju krize u Jugoslaviji,
- da republike nemaju teritorijalnih pretenzija prema susjedima i da neće provoditi neprijateljsku propagandu.

1.3. Badinterova komisija[122]

Savjet ministara Evropske zajednice je 27. oktobra 1991. godine formirao ekspertski pravni tim iz oblasti ustavnog prava, radi tumačenja bitnih pitanja jugoslovenske državne krize i da ocijeni da li pojedine republike, koje žele međunarodno priznanje, ispunjavaju kriterije *Opšteg plana za rješenje jugoslovenske krize – aranžmani.* Komisija je trebala da podnese izvještaj do sredine januara 1992. godine.

U svom *Mišljenju br. 1,* od 7. decembra 1991. godine, *Komisija* je protumačila da se Jugoslavija nalazi u disoluciji i da proces osamostaljenja republika nije secesija, nego njihovo legitimno pravo da se izdvoje iz jugoslovenske državne zajednice. Na insistiranje Njemačke, *Evropska zajednica* je pozvala republike koje žele međunarodno priznanje da to učine do 24. decembra 1991. godine. Četiri republike (Slovenija, Hrvatska, Makedonija i Bosna i Hercegovina) izjasnile su se da žele državnu samostalnost. Kod Bosne bilo je sporno što njen zahtjev za samostalnost nije bio ustavno legitiman, jer su Srbi, kao jedan od konstitutivnih naroda, bili protiv osamostaljivanja ove republike. Srbija i Crna Gora su odgovorile da ostaju u Jugoslaviji i Srbija je istakla da ona ima pravo na sukcesiju te države, jer je svoju državnost unijela u prvu jugoslovensku državu. Problem je bio u činjenici što Srbija nije unijela svoju državnost u zajedničku državu SHS, nego je prethodno ukinula svoju državnost, pa se kao teritoralni entitet ujedinila sa drugim teritorijalnim entitetom (bivše državno područje Austrougarske – Slovenija, Hrvatska i Bosna i Hercegovina). Evropska zajednica je prihvatila stav da se Jugoslavija nalazi u disoluciji i da su republike kao sukcesori dužne da riješe pitanja nasljeđivanja bivše države u skladu sa pravilima međunarodnog javnog prava, uz obavezu poštivanja ljudskih prava.

U *Mišljenju br. 2.* od 11. januara 1992. godine, *Komisija* je tumačila pitanje prava srpskog naroda u Bosni i Hrvatskoj na samoopredjeljenje. Republika Srbija je predsjedavajućem Konferencije lordu Karingtonu uputila pismo u vezi problema samoopredjeljenja. Karington je Komisiji proslijedio pitanje: *„Da li srpsko stanovništvo iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine kao konstitutivan narod Jugoslavije uživa pravo na samoopredjeljenje?"* Srbija je postavila pitanje suverenosti naroda, kao prava koje je iznad prava republika kao federativnih jedinica. *Komisija* je polazila od međunarodnog prava, ističući da *„međunarodno pravo ne precizira sve posljedice prava na samoopredjeljenje"*, zatim je precizirano da bez obzira na specifične okolnosti pravo na samoopredjeljenje ne može dovesti do izmjene granica koje postoje u trenutku nezavisnosti. *„Ma*

[122] Komisiju su činili: *Robert Badinter*, predsjednik Ustavnog suda Francuske – predsjednik, *Roman Herzog*, predsjednik Saveznog suda Njemačke – član, *Aldo Korasanti,* predsjednik Ustavnog suda Italije – član, *Irene Petry*, predsjednik Ustavnog suda Belgije – član *Francisco Tomas y Valiente*, predsjednik Ustavnog suda Španije – član.

kakve bile okolnosti, pravo na samoopredjeljenje ne može dovesti do izmjena granica koje postoje u trenutku nezavisnosti, osim u slučaju da se zainteresovane države drugačije dogovore." U *Mišljenju* se, takođe, definiše pravo naroda na kolektivni identitet. *„Ukoliko u okviru jedne države postoji jedna ili više konstitutivnih grupa, jedna ili više etničkih, vjerskih, jezičkih zajednica, ove grupe imaju u skladu sa međunarodnim pravom, pravo na priznavanje njihovog identiteta."* Komisija je u tumačenju polazila od opštih odrebi međunarodnog prava i nije uzela u obzir unutrašnje ustavno ustrojstvo bez kojeg nije bilo moguće donijeti objektivno tumačenje. Komisija je srpski narod u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini tretirala u kontekstu prava manjina, iako su Srbi u Bosni imali ustavni status konstitutivnog naroda. Srbi u Hrvatskoj su takođe imali status konstitutivnog naroda koji im je ukinut Ustavnim zakonom Hrvatske iz decembra 1990. godine. Navedeno tumačenje značilo je da Srbi iz Hrvatske i Bosne ne mogu da se izdvoje i pripoje Srbiji ili Jugoslaviji i da imaju pravo na samoopredjeljenje, ali u okviru postojećih republičkih granica.

U Mišljenju br. 3, od 11. januara 1992. godine, Komisija je odgovorila na pitanje lorda Karingtona *„Da li unutrašnje linije razgraničenja između Hrvatske i Srbije, s jedne strane, te Srbije i Bosne i Hercegovine, s druge strane, mogu biti smatrane granicama prema međunarodnom javnom pravu*?" Komisija je protumačila da republičke granice postaju državne na principu *uti* possidetis iuris i da je primarna suverenost republika, a ne suverenost naroda. Granice između republika mogu se mijenjati samo sporazumom, a ako takvih dogovora ne bude, granice ostaju kakve su bile – *status quo*. Tumačenjem da republičke granice imaju karakter državnih, odredbe Ustava iz 1974. godine, koji su donijeli predstavnici *Saveza komunista Jugoslavije,* dobile su svoj konačni međunarodni epilog.

U *mišljenjim*a 4, 5, 6. i 7. od 11. januara, Komisija je ocjenjivala da li su pojedine republike ispunile kriterijume iz Opšteg plana za rješenje krize. U *Mišljenju 4,* Komisija je razmatrala zahtjev BiH za međunarodno priznanje i ukazala na problem legitimiteta zahtjeva zbog protivljenja srpskih predstavnika u Vladi i Predsjedništvu ove republike. Bošnjački i hrvatski članovi su polazili od argumenta da ustavni amandman LX, iz jula 1990. godine, pruža osnovu za nezavisnost države. *„U takvim okolnostima Arbitražna komisija smatra da se izražavanje volje stanovništva Bosne i Hercegovine da se SR BiH konstituiše kao suverena i nezavisna država ne može smatrati potpuno osnovanim. Ta bi ocjena mogla da bude promijenjena ukoliko bi se, u tom pogledu, republika koja je formulisala zahtjev za priznanje pružila garancije eventualno putem referenduma."* Referendum je organizovan kao građanski na principu *„jedan čovjek–jedan glas"*, koji je omogućavao preglasavanje i međunacionalnu hegemoniju. Referendum u Bosni održan je 29. februara i 1. marta 1992. godine, i postao je „okidač" međunacionalnog sukoba. *Mišljenje 5,* u vezi Hrvatske, ukazivalo je na nedostatke rješenja o autonomiji manjina i njihovih prava i

zatraženo je od Hrvatske da ove nedostake otkloni. Komisija je smatrala da Hrvatska *svojim Ustavnim zakonom ne pokriva u potpunosti kriterijume o pravima manjina i njihovoj autonomiji* i zatražila je od Hrvatske da to promijeni u skladu sa kriterijumima navedenim u Deklaraciji o Jugoslaviji. Nažalost, Hrvatska nije otklonila ustavne nedostatke o manjinskim pravima i autonomiji, ali je uprkos tome priznata kao samostalna država. Hrvatska je 19. decembra uputila Savjetu ministara Evropske zajednice pismo u kome se traži priznanje ove republike kao nezavisne države. U *Mišljenju 6,* Komisija je razmatrala pismo koje je Makedonija uputila Savjetu ministara 20. decembra, u vezi priznanja ove republike kao samostalne države. Komisija je konstatovala da Makedonija ispunjava uslove iz Opšteg plana i Deklaracije o Jugoslaviji, uz napomenu da Makedonija treba da riješi problem naziva države zbog protivljenja Grčke. U *Mišljenju* 7, Komisija je razmatrala pismo Slovenije upućeno Savjetu ministara 19. decembra i konstatovala da ova republika ispunjava uslove za međunarodno priznanje.

U *Mišljenjima 8, 9. i 10.* od 4. jula 1992. godine, Komisija je razmatrala status Savezne Republike Jugoslavije i pitanje sukcesije bivše države. *Mišljenjem* 8, Komisija je konstatovala da Jugoslavija više ne postoji i da je disolucija bivše države okončana. *Mišljenjem* 9, Komisija je tumačila pitanje sukcesije, u smislu da su sve republike sukcesori i da se ovaj proces treba realizovati u skladu sa pravilima međunarodnog javnog prava. *Mišljenjem* 10, Komisija je protumačila da Savezna republika Jugoslavija ne može biti sukcesor bivše države i da je ona novonastala država za koju važe kriterijumi kao i za republike koje su zatražile nezavisnost.

Savezna Republika Jugoslavija je u Ustavu od 27. aprila 1992. godine definisala da će *„Savezna Republika Jugoslavija poštujući kontinuitet i međunarodni status SFRJ, preuzeti sva njena prava i obaveze, uključujući članstvo u svim međunarodnim organizacijama, i participaciju u svim međunarodnim ugovorima prihvaćenim i ratifikovanim od strane bivše države".* Savjet bezbjednosti je odbacio navedeni stav SRJ (Rezolucija SB br. 47/1 od 19. septembra 1992. godine) a isto je učinila i Generalna skupština OUN. Građansko-jugoslovenska koncepcija države doživjela je propast i na međunarodnom i na unutrašnjem planu. Katastrofalne odluke kralja i Vlade Srbije iz 1914, 1917. i 1918. godine izrazile su se u svojoj punoj tragičnoj dimenziji tokom 1991. i 1992. godine.

Tumačenjem Arbitražne komisije definisani su datumi od kada su pojedine republike sukcesori bivše jugoslovenske države:
- Slovenija i Hrvatska od 8. oktobra 1991. godine,
- Makedonija od 17. decembra 1991. godine,
- Bosna i Hercegovina od 3. marta 1992. godine i
- Savezna Republika Jugoslavija od 27. aprila 1992. godine.

2. Modeli rješavanja državnog pitanja Bosne i Hercegovine[123]

Nakon definisanja osnovnih pitanja vezanih za disoluciju SFR Jugoslavije, *Evropska zajednica* se kroz Konferenciju o Jugoslaviji posvetila i rješavanju državnog pitanja Bosne i Hercegovine. Bosna nije mogla krajem 1991. i početkom 1992. godine da se koristi međunarodnim aktima kao ostale republike iz nekoliko razloga. Tokom jeseni 1991. i u prvom tromjesečju 1992. godine, predstavnici tri etničke nacije su donosili posebne ustavne akte i konstituisali su tri državna entiteta, tako da je državna vlast Bosne i Hercegovine bila u disoluciji. Predstavnici tri nacije nisu mogli da usaglase minimum zajedničkih interesa, tako da Bosna i Hercegovina nije imala legitimne predstavnike koji bi izrazili njen stav u procesu disolucije Jugoslavije. Bosna i Hercegovina je bila troetnička država i društvo, i za odluke o državnom statusu bila je neophodna saglasnost sve tri etničke zajednice. Hrvati iz Bosne su podržavali politiku Hrvatske (disolucija Jugoslavije i stvaranje republika kao nezavisnih država). Srbi iz Bosne su podržavali politiku Srbije (očuvanje Jugoslavije s republikama kao federalnim jedinicama). Muslimani (Bošnjaci) su se našli u nezavidnoj situaciji, jer ako se priklone jednoj od opcija tada dolaze u sukob sa drugom opcijom. Bosna i Hercegovina nije nakon prvih višestranačkih izbora u novembru 1990. godine, imala jedinstvenu državnu vlast. Ukupnu državnu vlast vršile su političke partije, kao tri nacionalna pokreta međusobno suprotstavljena o bitnim državnim pitanjima. Opstanak već priznate države nije bio moguć bez preuređenja njenog unutrašnjeg ustavnog ustrojstva koje bi bilo prihvatljivo za sve tri nacije. Bitna činjenica u državnoj krizi bila je i pasivnost *Ustavnog suda Bosne i Hercegovine*. Ustavni sud je, Odlukom od 1. novembra 1991. godine, poništio sporazume o udruživanju srpskih opština u regije, a Odlukom od 14. septembra 1992. godine, poništio je i akta koja su donijeli hrvatski poslanici.[124]

Ustavom Republike Bosne i Hercegovine utvrđeno je da Republika preko republičkih organa u okviru svojih prava i dužnosti utvrđenih ustavom, između ostalog, uređuje političko-teritorijalnu organizaciju Republike. Karakteristično je da Ustavni sud nije razmatrao ustavnost konstitutivnih akata koje su donosili bošnjački, srpski i hrvatski poslanici u oktobru 1991. godine. Navedena akta Ustavni sud je razmatrao deset

[123] Kao izvori korištene su arhive *Narodne skupštine Republike Srpske* i *Srpske demokratske stranke Republike Srpske.*

[124] Odlukom su poništena osnivačka akta hrvatskog entiteta Herceg-Bosna i sva druga pravna akta koja su proizilazila iz osnivačkih, konstitutivnih akata. Odluka broj: 46/92. od 14. septembra 1992. godine je objavljena u *Službenom listu* SR BiH, broj 16, od 18. septembra 1992. godine.

mjeseci nakon njihovog donošenja u septembru 1992. godine.[125] Predstavnici tri naroda su donosili posebne nacionalne državotvorne akte zanemarujući odluke Ustavnog suda, što potvrđuje činjenicu da nijedna državna institucija u Bosni krajem 1991. godine nije funkcionisala kao jedinstvena i opšteprihvaćena kategorija. Ustavne odluke kojima su poništena konstitutivna akta hrvatskog i srpskog naroda, nisu imale formalno-pravne ni realne političke posljedice iz nekoliko razloga: a) nije postojao legitimitet jedinstvenog ustavnog poretka, pa time ni odluke Ustavnog suda nisu imale potpuni legitimitet i pravno dejstvo; b) trajao je oružani međunacionalni sukob i nije bilo realnih uslova za bilo kakav oblik ustavnosti;

c) međunarodna arbitraža državnog pitanja BiH bila je u toku, tako da selektivne odluke Ustavnog suda nisu imale bitniji pravni značaj i d) nije postojala državna vlast koja bi mogla realizovati odluke Ustavnog suda. Bosna i Hercegovina je međunarodno priznata 6. aprila 1992. godine kao međunarodni subjekt, a već ranije je počela međunarodna arbitraža njenog unutrašnjeg uređenja. Međunarodna zajednica je u arbitražnom procesu o državnom pitanju Bosne i Hercegovine imala za polazište dva temeljna elementa:

1. Bosna i Hercegovina je međunarodni subjekt kao nezavisna država sa zagarantovanim teritorijalnim i državnim integritetom. Ovim principom onemogućena je podjela i raspad države.

2. Unutrašnje državno uređenje Bosne i Hercegovine treba promijeniti i umjesto unitarnog uvesti i decentralizovano uređenje, poštujući zajedničku suverenost i ravnopravnu državotvornost tri naroda. Ovim principom onemogućeno je unitarno državno ustrojstvo i obezbijeđena je ravnopravnost tri etničke nacije.

Kriza državne vlasti, političkog sistema i međuzavisnost unutrašnjih i spoljnih faktora stvorili su razloge za međunarodnu arbitražu. Etničke nacije su, svojim posebnim aktima, polazile od maksimalističkih ciljeva koji nisu prihvaćeni u međunarodnim odnosima. Muslimani (Bošnjaci) su polazili od osnove da država bude unitarno organizovana i nezavisna. Srbi su polazili od osnove da država bude u sastavu Jugoslavije i da bude decentralizovana ili da bude konfederalno uređena. Hrvati su bili na poziciji da Bosna bude nezavisna i decentralizovana. Evropska zajednica je svojim aktima kroz *Konferenciju o Jugoslaviji,* kroz tumačenje *Badinterove komisije* i kroz arbitražni *Kutiljerov* plan, nastojala da na miran način razriješi krizu u Bosni i Hercegovini,

---

[125] Odlukom Ustavnog suda broj 47/92 od 28. septembra 1992. godine poništena su konstitutivna akta srpskog naroda (Deklaracija o proglašenju entiteta od 9. januara 1992. godine, Ustav od 28. februara 1992. godine i svi opšti akti koji su doneseni na osnovu konstitutivnih akata. Odluka je objavljena u *Službenom listu* Republike BiH, broj 18, od 7. oktobra 1992. godine.

uvažavajući legitimne interese sve tri etničke nacije u kontekstu međunarodnog prava i evropskog sistema vrijednosti.

2.1. Kutiljerov plan

Ovaj plan je nastao u periodu februar–avgust 1992. godine u okviru *Konferencije o Jugoslaviji*, pod vođstvom predsjedavajućeg lorda Karingtona i bivšeg predsjednika portugalske vlade Žoze Kutiljera, koji je u ime *Evropske zajednice* pregovarao sa liderima tri nacionalne partije: *Srpske demokratske stranke, Stranke demokratske akcije i Hrvatske demokratske zajednice.*

Prvi krug razgovora održan je 13. februara 1992. godine u Sarajevu, gdje su predstavnici tri etničke nacije iznijeli svoje stavove o rješenju državne krize u Bosni. Predstavnici Bošnjaka bili su za Bosnu i Hercegovinu kao nezavisnu državu sa regionalnim oblikom unutrašnjeg uređenja. Hrvatski predstavnici bili su takođe za nezavisnu državu BiH, ali sa decentralizovanim unutrašnjim uređenjem koje bi obezbijedilo ravnopravnost hrvatskog naroda. Srpski predstavnici su bili za ostanak Bosne i Hercegovine u Jugoslaviji kao optimalnom rješenju za sve tri etničke nacije, a ako to nije moguće tada bi prihvatili da BiH bude nezavisna decentralizovana država na etničko-teritorijalnom principu.

U drugom krugu razgovora Kutiljera sa liderima vladajućih nacionalnih stranaka u Lisabonu 21–22. februara 1992. godine usaglašena su tri osnovna principa:

1) Bosna i Hercegovina biće nezavisna država u okviru postojećih granica,

2) unutrašnje uređenje države biće entitetsko na etničkoj osnovi i

3) pregovori će biti nastavljeni uz posredovanje Evropske zajednice.

Navedeni principi predstavljali su temelj daljeg pregovaračkog procesa i bili su osnova svih kasnijih ponuđenih mirovnih planova. Međunarodna zajednica, koju je tada predstavljao Kutiljero, prihvatila je legtimne stavove sve tri etničke zajednice iz Bosne i Hercegovine i objedinjila ih u tri gore navedena elementa. Srbi su odustali od politike borbe za očuvanje Jugoslavije i svoju nacionalnu politiku su fokusirali ostvarivanje srpskih ciljeva u okviru Bosne i Hercegovine. Muslimani (Bošnjaci) su odustali od unitarnog državnog uređenja i prihvatlili entitetsko–etničko–federalno. Hrvatima je odgovaralo da Bosna bude nezavisna država sa etničko federativnim uređenjem. Navedeni krug razgovora nacionalnih lidera iz BiH sa Kutiljerom bio je važan, jer je postignuta saglasnost o dva temeljna principa na kojima postoji i funkcioniše Bosna i Hercegovina kao država. Jedan princip bio je da Bosna treba da postane nezavisna država kao poseban međunarodni subjekt. Drugi princip bio da se postojeće unitarno državno uređenje treba promijeniti u formu decentralizovanog uređenja na etničko-teritorijalnoj osnovi.

Treći krug razgovora nastavljen je u Sarajevu 28. februara 1992. godine o pitanjima referenduma, kao uslova za međunarodno priznanje BiH uz učešće i opozicionih partija. Problem referenduma bio je u tome što je obaveza neposrednog izjašnjavanja proizilazila iz tumačenja *Badinterove komisije (Mišljenje br. 4),* a u BiH nije postojao zakonodavni okvir koji reguliše neposredno izjašnjavanje naroda o statusu države. Postojeće norme o referendumu odnosile su se na građansko izjašnjavanje u lokalnim zajednicama sa fokusom na rješavanje zajedničkih komunalnih pitanja, finansiranja insfrastrukture itd. Izjašnjavanje o državnom statusu BiH podrazumijevalo je balans građanskog i etničkog izjašnjavanja. Srpski predstavnici su smatrali da Srbi ne treba da učestvuju na referendumu, jer su se već izjasnili na nacionalnom plebiscitu o tome da BiH treba srpski narod treba ostati u Jugoslaviji. Predstavnici Bošnjaka i Hrvata su bili za održavanje građanskog referenduma na principu *„jedan čovjek–jedan glas"*, gdje većina građana ima pravo da odluči u ime cijele Bosne i Hercegovine.

U četvrtom krugu razgovora, 7. i 8. marta u Briselu, razmatrano je pitanje unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine i usaglašeni su i parafirani principi za ustavno uređenje države. Prema ovim principima Bosna je trebalo da bude organizovana na federalnom principu i sastavljena od više federalnih jedinica u formi etničkih kantona (Švajcarski model federacije). Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini je odbila ponuđene principe na bazi više kantona i umjesto toga je predložila da država bude organizovana na način da svaka etnička nacija ima jednu konstitutivnu federalnu jedinicu.

U petom krugu razgovora u Sarajevu 18. marta 1992. godine, Kutiljero je ponudio konačnu verziju plana koju su prihvatili predstavnici sve tri etničke nacije (Predstavnik Muslimana – Bošnjaka Alija Izetbegović je kasnije povukao potpis iz razloga koji nam nisu u cjelini poznati). Predloženi plan imao je dva dijela, *ustavni i teritorijalni*, što je bila karakteristika i svih kasnijih planova.

Prvi dio plana obuhvatao je ustavnu problematiku, pod nazivom: *„Izjava o principima za novo ustavno uređenje BiH"* i prva grupa pitanja odnosila se na definisanje osnovnih elemenanata državnog statusa Bosne i Hercegovine.

1. Bosna i Hercegovina bila bi država koju čine tri konstitutivne jedinice definisane na nacionalnim, ekonomskim geografskim i drugim kriterijumima.
2. Bosna i Hercegovina će nastaviti da postoji u okviru postojećih granica, a Vlada BiH i vlade konstitutivnih jedinica neće podsticati niti podržavati pretenzije susjednih država na bilo koji dio teritorije BiH.
3. Suverenost počiva na građanima muslimanske, srpske i hrvatske nacionalnosti, kao i drugih nacija i nacionalnosti koji to svoje pravo realizuju kroz građansku participaciju.

Nezavisnost i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine bio je vitalni interes Muslimana (Bošnjaka) i Hrvata. Decentralizovano unutrašnje uređenje na federalnoj osnovi bio je vitalni interes Srba i Hrvata. Državotvornost nacija i građana ostvarivala bi se izvorno u konstitutivnim jedinicama, a na nivou institucija BiH u onim oblastima o kojima se parlamentarni predstavnici ovih jedinica dogovore. Konstitutivne jedinice bi mogle ostvarivati saradnju sa drugim republikama. U prva dva principa sintetizovani su legitimni interesi sve tri etničke nacije. Trećim principom utvrđen je balans etničkog i građanskog, jer su građani nosioci suverenosti, ali to nisu neki anonimni građani, nego su građani muslimanske, srpske i hrvatske nacionalnosti. Pojam građanina se ne odvaja od pojma pripadnika etničke nacije, nego se u jednoj kategoriji objedinjava i građansko i etničko. Do građanske suverenosti, građanskog društva i nacije, dolazi se procesom i saglasnošću većine građana srpske nacionalnosti, većine građana hrvatske nacionalnosti i većine građana muslimanske nacionalnosti, kao i pripadnika drugih etničkih zajednica. Suverenost i ravnopravnost naroda ostvarivala bi se kroz tri nacionalne konstitutivne jedinice (srpsku, hrvatsku i muslimansku – bošnjačku), koje ne bi bile teritorijalno povezane kao tri posebne i kompaktne cjeline, ali bi imale status državnog entiteta.

Druga grupa pitanja odnosila se na vršenje vlasti i državne uprave. U cijeloj BiH vršenje vlasti bilo bi zasnovano na osnovnim principima demokratskih država Zapadne Evrope:

- vladavina ljudskih prava, privatna svojina, tržišna privreda, slobodno preduzetništvo,
- opšte i jednako pravo glasa, slobodni izbori i tajno izjašnjavanje,
- sloboda političkog i sindikalnog organizovanja,
- sekularna država uz poštivanje prava vjerskih zajendica,
- demokratski sistem kontrole vlasti, zakonitost i ustavnost,
- međunarodna nadležnost i kontrola za zaštitu ljudskih prava.

Navedeni principi trebali su biti osnovno usmjerenje u izgradnji političkog sistema Bosne i Hercegovine.

Treća grupa pitanja odnosila se na strukturu državnih institucija.

Na nivou države postojao bi *Parlament* koji bi imao koordinišuću ulogu – *„razmatra i usklađuje prijedloge konstitutivnih jedinica”* u oblastima: monetarna politika, centralna banka, spoljni poslovi, ekonomska politika, i odbrana. Parlament ne bi imao izvornu ustavnu nadležnost, nego bi usaglašavao prijedloge iz konstitutivnih jedinica. Parlament bi imao dva doma: *Vijeće građana,* na osnovu neposrednih izbora, i *Vijeće konstitutivnih jedinica,* sastavljeno od jednakog broja parlamentarnih predstavnika iz tih jedinica. Skupština i Vlada na nivou BiH imale bi nadležnost da upravljaju poslovima: *monetarna politika – Centralna banka, spoljna politika, odbrana, ekonomski odnosi sa inostranstvom, zajedničkin poslovi infrastrukture.* O opštim i zajedničkim

državnim pitanjima odlučivalo bi se u *Vijeću (domu) građana*. O vitalnim nacionalnim pitanjima kao što su: *zastava, grb, visoko obrazovanje, religija, odbrana, makroekonomska politika i odnosi sa susjednim državama*, odlučivalo bi *Vijeće konstitutivnih jedinica 4/5 većinom*, a ta pitanja bi bila navedena u Ustavu – Konstitutivne jedinice bi imale svoja zakonodavna tijela. Na nivou BiH, osim Skupštine postojala bi Vlada, Sudstvo i svi državni organi izražavali bi proporcionalnu nacionalnu strukturu. Radi rješavanja eventulanih sporova u nadležnosti između institucija na nivou BiH i institucija konstitutivnih jedinica, bio bi formiran poseban sud u kojem najmanje pet prvih godina radile nepristrasne sudije izvan Bosne i Hercegovine. Sud bi vršio funkciju ustavnog suda, imao bi po jednog člana iz svake konstituivne jedinice (3 člana), plus člana iz inostranstva (ukupno 7 članova).

Skupštine i vlade konstitutivnih jedinica bile bi nadležne za većinu državnih – upravnih poslova, ali u okvirima zakona Bosne i Hercegovine i sve institucije bi održavale proporcionalnu nacionalnu strukturu. Konstitutivna jednica bi imala pravo da održava veze sa susjednim državama, ali u skladu sa nezavisnošću i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.

Osnovna načela, principi i elementi iz dijela Ustavni principi bili bi pretočeni u Ustav Bosne i Hercegovine, koji bi bio potvđen na referendumu.

Drugi dio plana sadržavao je mape teritorijalnih područja koja pripadaju pojedinim konstiutivnim jedinicama (ukupno 19 područja). Područja u okviru jedne konstiutivne jedinice ne bi bila povezana u jednu teritorijalnu cjelinu (*sistem šarene krave).* Polazna osnova definisanja ovih područja bila je nacionalna struktura stanovništva, prema popisu iz 1991. godine, gdje su uzimani elementi apsolutne i relativne većine. Za definisanje granica područja koja pripadaju konstitutivnim jedinicama bila bi formirana Komisija. Srbima bi pripalo 37 opština, Muslimanima (Bošnjacima) 52 opštine i Hrvatima 20 opština (ukupno 109 opština u Bosni i Hercegovini sa stanjem 1991. godine).

Srpska konstitutivna jedinica obuhvatala bi 5 područja: *Krajinu, Ozren kod Doboja, Semberiju – Majevicu, Birač – Romaniju i Hercegovinu sa dijelom Podrinja.*

Muslimanska (bošnjačka) jedinica bi obuhvatala 4 područja: *Bihaćka Krajina, Sana (Sanski Most i Ključ), Centralna Bosna i dio Istočne Bosne.*

Hrvatska jedinica obuhvatala je 9 područja: *Zapadna Hercegovina, Kupres, Vitez, Jajce, Vareš, Žepče, Posavina, Ivanjska kod Banje Luke, i dio prijedorske opštine.*

Sarajevo kao grad predstavljalo bi posebno područje (neka varijanta distrikta).

Srpski i hrvatski politički predstavnici su potpisali i prihvatili Kutiljerov plan, a muslimanski predstavnici su potpisali pa, nakon toga, povukli potpis i Kutiljerov plan je propao. Kao ilustracija razloga što Bošnjaci nisu prihvatili Plan, mogu poslužiti sljedeći stavovi: „*Osnovna vodilja ovog dokumenta jeste da se nasilno uvede etnička komponenta i da na toj osnovi, preko noći, ukupno ustavno i teritorijalno ustrojstvo poprimi etnički predznak, čime je otvoren sukob i sa tradicijom identiteta BiH na jednoj strani, a isto tako i sa standardima savremenih demokratskih društvenih zajednica u domenu ljudskih prava i građanskih sloboda, na drugoj strani*”.[126]

Kutiljerov plan je, kao osnovu državne strukture Bosne i Hercegovine, sadržavao federativno uređenje s izvornom suverenošću nacija u konstitutivnim jedinicama i zajedničkom izvedenom suverenošću na nivou savezne države. Plan je sadržavao maksimalnu decentralizaciju, tako da je savezna skupština imala koordinišuću ulogu, a konstitutivne jedinice, sastavljene iz više nepovezanih područja, nisu mogle pokrenuti procese secesije od države.

Kutiljerov plan je imao dvije osnovne slabosti:

1. Plan nije bio dovršen, jer nisu do kraja i precizno definisana suštinska pitanja funkcionisanja države. Vlast na nivou Bosne bila je slaba (koordinišuća uloga vlasti). Vlast na nivou konstitutivnih jedinica je takođe bila slaba, jer iako je postojalo 4/5 odlučivanje u vijeću konstitutivnih jedinica, sadržaj vitalnog interesa nacije bio je redukovan (grb, zastava, obrazovanje, religija itd.). Nije definisano rješenje u slučaju da vlast ne bude funkcionisala na saveznom nivou i na nivou konstituivnih jedinica. Plan je sadržavao obavezu konstitutivnih jedinica da primjenjuju evropske principe: *ljudska prava, ustavnost, slobodno tržište, izborni sistem,* ali šta bi se dešavalo ako ove jedinice neće to da čine. Takođe nije bilo definisano pitanje ako jedna teritorijalna oblast dođe u sukob sa institucijama konstitutivne jedinice, koji bi subjekt i sa kojim ovlaštenjima rješavao ovaj sukob. U principu je vrlo teško organizovati državnu vlast koja obuhvata više nepovezanih teritorija i u Bosni su jedino Hrvati kreirali efikasnu organizaciju vlasti u slučaju nepovezanih teritorijalnih cjelina.

2. Druga krupna slabost Plana bila je u tome što nisu definisani međunarodni subjekti koji će primjenjivati plan i sa kojim ovlaštenjima će oni djelovati. Primjena Plana zavisila je od spremnosti nacionalnih elita na kompromise što je predstavljalo nesiguran faktor, jer da su nacionalne elite bile spremne na kompromise tada sukoba i rata ne bi ni bilo.

S druge strane Kutiljerov plan bio je značajan u nekoliko aspekata:

[126] Kasim Begić, *Bosna i Hercegovina od Vencove misije do Dejtonskog sporazuma*, Izdanje: Bosanska knjiga i Pravni centar Fonda za otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, Sarajevo, 1977. godine, str. 96.

1. Teritorijalni integritet i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine nije se dovodio u pitanje i nije bio predmet razgovora i predstavljao je osnovno polazište u rješavanju svih drugih državnih pitanja.

2. Drugo osnovno polazište bilo je da se državno uređenje Bosne treba promijeniti iz unitarnog u decentralizovano po mjeri tri državotvorne nacije.

3. Rješenje državnog pitanja Bosne i njen dalji razvoj posmatran je u kontekstu Evropske Zajednice i njenih vrijednosti i principa.

4. Kutiljerov plan je postao osnova od koje se polazilo u kreiranju narednih mirovnih planova sve do Dejtonskog sporazuma.

Nakon konačnog odbijanja Kutiljerovog plana na Konferenciji o bivšoj Jugoslaviji u Londonu 26. i 28. avgusta 1992. godine u arbitražni proces se, osim *Evropske zajednice,* uključila i *Organizacija ujedinjenih nacija* tako da je daljna aktivnost međunarodne zajednice dobila znatno širu osnovu. Lord Karington kao predsjedavajući *Konferencije o Jugoslaviji* i Hoze Kutiljero kao kreator prvog ponuđenog plana su se povukli. Na konferenciji su imenovani novi pregovarači Sajrus Vens (bivši državni sekretar u Karterovoj administraciji) ispred OUN i Dejvid Oven (bivši ministar spoljnih poslova Velike Britanije) ispred Evropske zajednice. Prema Kutiljerovom planu Bosna i Hercegovina bi bila politička federacija na osnovi etničkih nacija, bez kompaktnih teritorija.

2.2. Vens–Ovenov plan

Nakon *Konferencije o Jugoslaviji* u Londonu nastavljen je pregovaračko-arbitražni proces o državnom pitanju Bosne i Hercegovine u okviru *Konferencije za bivšu Jugoslaviju.* Konferencija je iznova potvrdila međunarodni subjektivitet i državni integritet Bosne i Hercegovine, ali je naglasila i svoju privrženost demokratskom uređenju, što je značilo uvažavanje demokratske volje svih njenih naroda. Vens i Oven su od septembra 1992. godine počeli kreirati novi mirovni plan u četiri dijela, koji su ponudili nacionalnim liderima iz BiH u periodu od januara do marta 1993. godine:

1. sporazum o Bosni i Hercegovini koji je obuhvatao ustavno uređenje i organizaciju državne vlasti – prvi dio;

2. sporazum o miru koji se odnosio na prekid neprijateljstava – drugi dio;

3. mapa razgraničenja teritorijalnih provincija – treći dio;

4. sporazum o prelaznim rješenjima koji se odnosio na njegovu primjenu – četvrti dio.

Na pregovorima sa nacionalnim liderima u Ženevi krajem januara 1993. godine predstavnici Hrvata su prihvatli sporazum u prva tri dijela, a predstavnci Srba i Bošnjaka su prihvatli djelimično ponuđene sadržaje iz

prvog i drugog dijela. U narednoj rundi pregovora, u Njujorku krajem marta 1993. godine, predstavnci Bošnjaka i Hrvata su prihvatili sporazum u cjelini, a predstavnici Srba nisu prihvatili treći i četvrti dio.

Za razliku od Kutiljerovog plana iza kojeg je stajala samo Evropska zajednica, Vens–Ovenov plan imao je podršku i Evropske zajednice i Organizacije ujedinjenih nacija.
Savjet bezbjednosti OUN je nakon neuspjelih pregovora o mirovnom planu u Njujorku uveo sankcije *Saveznoj Republici Jugoslaviji* i ove mjere vezao za prihvatanje Vens–Ovenovog plana od strane Srba iz BiH, sa rokom da se Plan prihvati do kraja aprila 1993. godine. Savezna Republika Jugoslavija je ovim aktom uvedena u krizu u Bosni i Hercegovini kao sredstvo pritiska na Srbe iz Bosne, što je bilo nelegitimno i nelegalno. Po međunarodnom i po unutrašnjem pravu, ne može se odrediti jedna država da vrši pritisak na narod u drugoj državi sa ciljem da se utiče na legitimnu volju tog naroda. Navedena mjera Savjeta bezbjednosti bila je problematična i zbog toga što je Savezna Republika Jugoslavija morala da trpi sankcije sve dok Srbi iz Bosne i Hercegovine ne promijene svoju volju. Logična posljedica navedene situacije bila je sukob legitimne volje Srba iz Bosne i legimnih državnih interesa savezne Republike Jugoslavije.

Vens–Ovenov plan je, takođe, polazio od teritorijalnog integriteta i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, a predloženo je decentralizovano unutrašnje uređenje. Teritorija Bosne i Hercegovine bila bi podijeljena u deset provincija (regija, oblasti) na osnovu: *geografskih, ekonomskih, saobraćajnih i drugih sličnih kriterijuma.* U provincijama bi brojčano dominirala jedna od etničkih nacija: *provincije sa srpskom većinom, provincije sa muslimanskom većinom i provincije sa hrvatskom većinom.*

Provincije sa srpskom većinom: *Istočna Hercegovina i dio Podrinja, Romanija – Birač, Semberija, i Bosanska Krajina, ukupno četiri provincije.*

Provincije sa hrvatskom većinom: *Posavina i Zapadna Hercegovina sa dubrovačkim zaleđem, ukupno dvije provincije.*

Provincije sa bošnjačkom većinom: *bihaćka Krajina, tuzlanska regija sa Istočnom i Srednjom Bosnom, ukupno dvije* provincije.

Provincija sa mješovitim hrvatskim i bošnjačkim stanovništvom: *područje od Travnika i Jajca do Livna i Duvna.*

Provincija Sarajevo bila bi sa posebnim statusom.

U razumijevanju kvaliteta provincija treba imati u vidu, osim broja, i njihovu teritorijalnu veličinu, kompaktnost, infrastrukturu, resurse itd.

Planom je priznato faktičko stanje postojanja kompaktnih etničkih teritorija s dominacijom jednog od tri naroda, ali se to ne priznaje kao konstitutivna kategorija. U ovom aspektu se izražavala protivrječnost realnog i formalno-pravnog sadržaja. U organizaciji državne vlasti primjenjen je princip podijeljenih nadležnosti. Na nivou Bosne i Hercegovine bile bi one državne funkcije koje su neophodne za

ostvarivanje njenog međunarodnog subjektiviteta i teritorijalnog integriteta kao što su: *spoljni poslovi, međunarodna trgovina, dio poreza, državljanstvo.* U oblastima: sudstva i ekologije bile bi podijeljene nadležnosti provincija i centralnih vlasti.

U isključivoj nadležnosti provincija bilo bi: *obrazovanje, informisanje, zdravstvo, kultura, prirodni resursi, policija, dio poreza i energije.* Provincije bi imale vlade sastavljene od guvernera i još desetak članova, imale bi Ustav, svoju zakonodavnu skupštinu, sudstvo itd. U određenim oblastima kao što su: *Centralna banka, monetarna politika, kapitalna infrastruktura (željeznice, naftovodi, kontrola vazdušnog saobraćaja, telekomunikacije)* bile bi osnovane nezavisne institucije u kojima bi bili predstavnici svih provincija. Zakonodavnu vlast na nivou države vršio bi dvodomi parlament: donji građanski dom na osnovi opšteg prava glasa i gornji dom, sastavljen od jednakog broja delegata iz provincija. Izvršnu vlast bi vršilo Predsjedništvo od tri člana (po jedan iz svake nacije) i Vlada.

Ustavni sud bio bi organ ustavotvorne vlasti i njegovi članovi bili bi imenovani od strane Konferencije o Jugoslaviji. *Sud za ljudska prava i Ombudsman* bile bi institucije za zaštitu ljudskih prava i njihovi članovi bi takođe bili imenovani od strane Koneferencije o Jugoslaviji. U sferi ustavnosti i vladavine prava međunarodna zajendica bi zadržala bitan uticaj. Osim sfere vladavine prava međunarodna zajendica (Konferencija o Jugoslaviji) imala bi uticaj i na proces demilitarizacije.

U Planu se definiše da će budući Ustav precizirati pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, koja će se rješavati konsenzusom. U Planu je, takođe, naglašeno da će se ravnopravnost ostvarivati i kroz rotaciju vršilaca najodgovornijih funkcija. Zbog nedefinisane ustavne garancije o ravnopravnoj nacionalnoj konstitutivnosti, srpski predstavnici nisu prihvatili Plan uprkos snažnim političkim pritiscima iz Savezne Republike Jugoslavije.[127] Vens–Ovenov plan je relativno dugo bio predmet prihvatanja i negiranja, hrvatski i muslimanski predstavnici su ga prihvatili, a srpski nisu. *Narodna skupština Republike Srpske* odbila je plan 4. aprila, na sjednici u Bileći. Na zasjedanju Narodne skupštine 26. aprila u Bijeljini, Plan je odbijen po drugi put, a sjednici je prisustvovao i Vladislav Jovanović, ministar spoljnih poslova Savezne republike Jugoslavije, koji je vršio pritisak na poslanike Narodne skupštine da prihvate Vens–Ovenov plan. U narednoj fazi pregovora u Grčkoj, predstavnici Republike Srpske su

[127] Na zasjedanju *Narodne skupštine Republike Srpske* na Jahorini, 5–6. maj 1993. godine, Plan je odbačen uprkos pritiscima Slobodana Miloševića, Dobrice Ćosića, Momira Bulatovića, ministra inostranih poslova Grčke Micotakisa. Politički pritisak koji je vršilo rukovostvo Srbije i SR Jugoslavije na poslanike Narodne skupštine RS prevazilazio je granice demokratske tolerancije. Predstavnici Srbije i SR Jugoslavije su nastojali da preko „leđa" Srba iz BiH postignu svoje državne interese, što je za posljedicu imalo snažan otpor narodnih poslanika Skupštine RS prema rukovodstvu Srbije i SR Jugoslavije.

prihvatili Plan 1. i 2. maja 1993. godine, pod uslovom da to podvrdi i Narodna skupština Republike Srpske. Zasjedanjem na Jahorini 5. maja Narodna skupština je po treći put odbila Vens–Ovenov plan. U Republici Srpkoj je 15. i 16. maja održan plebiscit na kojem je konačno odbačen Vens–Ovenov plan od strane Srba. Odbacivanje Plana imalo je za posljedicu pogoršanje odnosa između Republike Srpske i SR Jugoslavije.

Vens–Ovenov plan imao je nekoliko karkteristika.

1. Definisao je jaču poziciju savezne vlasti na principima vladavine prava (Sud za ljudska prava, Ustavni sud, Ombudsman) i jake savezne izvršne vlasti (Predsjedništvo i Vlada).

2. Provincije su u izvjesnoj mjeri dobile status konstitutivnih subjekata (predviđen je dom provincija kao drugi parlamentarni dom), imale su etničke nazive, ali nisu bile monoetničke. Na primjer, ako se radi o provinciji sa srpskom većinom tu su Srbi odgovorni za vršenje vlasti, primjenu prava i dužni su da obezbijede da se vlast vrši bez diksriminacije. Pripadnici hrvatskog i bošnjačkog naroda u srpskoj provinciji imali bi ista prava kao pripadnici srpskog naroda.

3. Ustavni status provincija je sličan kantonima i ovdje je bio očigledan uticaj švajcarskih rješenja u organizaciji države.
Provincije (kantoni) su imale primarnu svrhu da omoguće jednoj etničkoj zajednici da se može zaštititi od unitarizacije centralne državne vlasti.

4. Međunarodna zajednica bila bi faktor primjene plana kroz institucije Suda za ljudska prava, Ustavnog suda i Ombudsmana.

Osnovne slabosti Vens–Ovenovog plana bile su u tome što nisu bila definisana sva bitna državna pitanja, posebno institucionalni način ostvarivanja vitalnih nacionalnih interesa. Rješavanje bitnih državnih pitanja u dvije faze predstavljalo je „ustavnu dvosmislenost", jer kada se u prvoj fazi riješe osnovna državna pitanja, druga faza se odvija u drugačijim i, obično, nepovoljnijim uslovima. Vens–Ovenov plan potvrdio je cjelovitost, teritorijalni integritet i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegvine. Kao osnova plana takođe je potvrđena potreba da se država decentralizuje. Model koji je predviđen planom predstavljao je rješenje između izvršne federacije i regionalne države. Plan nije usvojen zbog čvrstog stava Skupštine Republike Srpske koja je smatrala da se njime ne garantuje teritorijalizacija državotvornosti srpske etničke nacije u Bosni i Hercegovini. Prema Vens–Ovenovom planu Bosna i Hercegovina bila bi federacija bez etničke konstitutivnosti. Osnova federalizma bile bi provincije na ekonomskoj, geografskoj i saobraćajnoj osnovi, a ne na osnovu etničkih nacija.

2.3. Oven–Stoltenbergov plan

Odbacivanjem Vens–Ovenovog plana od strane srpskih predstavnika i srpskog naroda, uslijedio je novi plan koji su kreirali Robert

Oven u ime Evropske zajednice i Torvald Stoltenberg (bivši ministar spoljnih poslova Norveške) u ime OUN, u peiodu od juna do decembra 1993. godine. Prema ovom Planu, Bosna bi bila sastavljena od tri *„konstitutivne republike": srpske, hrvatske i muslimanske,* koje bi zajedno (dogovorom) definisale ustavnu osnovu – *„ustavni sporazum",* o uniji triju republika. U republikama bi svaki narod izvorno ostvarivao konstitutivnost i imao bi zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, a na nivou Bosne i Hercegovine bile bi vršene delegirane nadležnosti. Na nivou Zajednice republika postojale bi institucije:

*Predsjedništvo od tri čla*na (po jedan iz svake nacionalne republike), koje bi odlučivalo konsenzusom i svaka četiri mjeseca rotirali bi se na mjestu predsjedavajućeg.

Savjet ministara, kao koordinacija tri vlade iz republika, bio bi imenovan od strane Predsjedništva i sa godišnjom rotacijom na ključnim resorima: *premijer i ministar spoljnih poslova.*

Skupština bi imala 120 poslanika po 40 poslanika iz svake etničke republike i njena uloga bila bi zakonodavna samo u onim ovlaštenjima koje su etničke republike prenijele na nivo Bosne i Hercegovine.

Sudska vlast bi se vršila u etničkim republikama, a na zajedničkom nivou postojao bi *Sud za ljudska prava i Ustavni sud.*

Za razliku od Vens–Ovenovog, ovaj plan je polazio od osnove da Bosna i Hercegovina treba da bude zajednica tri nacionalne republike, koje bi nakon dvije godine referendumom mogle da odluče da li žele dalji opstanak u državnoj zajednici. Kod teritorijalnog aspekta uveden je princip cjelovitosti triju etničkih republika, za razliku od prethodna dva plana u kojima etničke teritorije nisu bile povezane u jednu cjelinu.

Predloženo je teritorijalno razgraničenje u odnosu:

- *bošnjačka teritorija–28%,*
- *hrvatska teritorija–17% ,*
- *srpska teritorija–52%.*
- *oblast Sarajeva imala bi 3% teritorije, gdje bi 2% pripadalo bošnjačkoj, a 1% srpskoj republici, a grad Mostar predstavljao bi posebnu zonu.*

U razgraničenju teritorija bilo je više spornih pitanja kao što su: *Neum, Brčko, Mostar, Doboj.*

Kao što je međunarodna zajednica Vens–Ovenov plan kreirala pod uticajem predstavnika Bošnjaka, tako je Oven–Stoltenbergov plan kreiran pod uticajem predsjednika Hrvatske i Srbije (Franje Tuđmana i Slobodana Miloševića). Kako je Vens–Ovenov plan bio neprihvatljiv za srpsku stranu, tako je Oven–Stoltenbergov bio neprihvatljiv za bošnjačku, koja je odbila plan.[128] Saglasnost hrvatskih i srpskih predstavnika nije pružala dovoljno

[128] Bošnjačka strana je smatrala da se ovim Planom legalizuje trajna disolucija BiH. „Ovaj plan predstavlja najnižu tačku u ukupnom mirovnom procesu", Kasim Trnka, nav. djelo, str. 33.

legitimnosti za prihvatanje plana i on je odbačen, kao i predhodna dva. Planom je, u suštini, zagovaran model konfederativnog uređenja države, bez ustava kao najvišeg pravnog akta, a umjesto ustava postojao bi „ustavni sporazum" o uniji tri konstitutivne republike.

U cilju korekcije Oven–Stoltenbergovog plana *Evropska unija* je pod uticajem Njemačke i Francuske predložila da novo polazište teritorijalnog razgraničenja treba biti 33% teritorije za bošnjačku stranu. Na zasjedanju Savjeta ministara Evropske unije od decembra 1993. godine definisane su nove mape teritorijalnog razgraničenja republika u odnosu:

- *bošnjačka republika – 33 % teritorije,*
- *hrvatska republika – 17 % teritorije,*
- *srpska republika – 49% teritorije.*

Plan Evropske unije nije bio posebna cjelina, nego je predstavljao nadogradnju Oven–Stoltenbergovog plana. S obzirom na to da se rat vodio za teritorije, smatralo se da prvo treba teritorijalno razgraničiti tri zajednice, a zatim ući u fazu rješavanja ustavnih pitanja. Navedena korekcija Evropske unije je odbačena u februaru 1994. godine, ali je ostala osnova teritorijalnog razgraničenja u kojoj srpska strana ne može imati više od 49% Bosne i Hercegovine.

Prednosti ovog plana u odnosu na prehodne obuhvataju nekoliko elemenata:

1. Uveden je princip teritorijalnog razgraničenja etničkih zajednica, određena je veličina teritorija koje su predstavljale kompaktne cjeline. Ovim principom je uglavnom riješeno teritorijalno pitanje kao jedno od najspornijih u Bosni i Hercegovini.

2. Optimalno je riješeno pitanje etničke teritorijalne državotvornosti i ravnopravnost, jer je bi svaka nacija imala svoju etničku republiku – državu.

Slabosti Oven–Stoltenbergovog plana bile su u organizaciji državne vlasti:

1. Bosna i Hercegovina ne bi imala Ustav niti snažne savezne institucije, bila bi zajednica etničkih država u formi konfederacije. Integritet i međunarodni subjektivitet Bosne nije bio zagarantovan, jer bi kroz referendume u etničkim republikama Bosna i Hercegovina nestala kao država. Pravo etničkih republika na odvajanje značilo je legalizaciju disolucije Bosne i Hercegovine kao države.

2. Građanska komponenta je zanemarena i definisana je dominacija etničkih interesa.

Prema Oven–Stoltenbergovom planu Bosna i Hercegovina bi bila konfederalna država etničkih republika koje svojom voljom prenose nadležnsoti na zajednički nivo, i svojom voljom mogu da istupe iz državne zajednice.

2.4. Vašingtonski sporazum

Nakon propasti Oven–Stoltenbergovog plana kapaciteti Evropske unije i Ujedinjenih nacija u arbitraži državnog pitanja Bosne i Hercegovine bili su iscrpljeni. U realnim okolnostima nametala se potreba aktivnijeg uključivanja *Sjedinjenih Američkih Država* koje su aktivno uključene u arbitražni proces, što je rezultiralo sporazumom u martu 1994. godine. Prethodni ponuđeni planovi spadali su u kategoriju dobrih usluga kojima se nude modeli arbitražnog rješenja, a konačnu odluku o prihvatanju donose predstavnici tri naroda u Bosni i Hercegovini. Bilo je očigledno da je to neuspješan proces, jer bi svaki naredni plan bio odbijen od strane jedne od etničkih nacija u Bosni i Hecegovini. Uključivanjem Sjedinjenih Država u pregovarački proces uvedena su dva nova principa.

Jedan princip odnosio se na način pregovaranja. Napuštena je taktika ponuđenih planova koje predstavnici tri naroda prihvataju ili ne prihvataju i uveden je princip *„ zajedničkog rada do konačnog rješenja"*. Sukobljene strane dobijaju pravo da aktivnije učestvuju u kreiranju plana, dobijaju mogućnost da u pripremi pregovora usaglašavaju bitna sporna pitanja, tako da zvanični pregovori predstavljaju finalizaciju plana na ranije dogovorenoj osnovi.

Drugi princip može se uslovno nazvati *„angažovana arbitraža*". Ovim principom plan sadrži dva dijela: norme koje se odnose na ustavna rješenja i norme koje definišu subjekta primjene plana na terenu. Oba dijela se ugrađuju u plan kao njegovi integralni sadržaji i imaju istu pravnu snagu, tako da plan poprima karakteristiku izvršnih normi. Sjedinjene Američke Države su uključivanjem u pregovarački proces izložile svoj međunarodni autoritet i željele su da pregovarački proces uspije i da se za Bosnu i Hercegovinu donese konačni mirovni sporazum. Sjedinjene Američke Države su se aktivnije uključile u arbitražni proces u dva osnovna pravca:

1. Rješavanje državnog pitanja BiH u dvije etape:

a) rješavanje sukoba između Bošnjaka i Hrvata stvaranjem zajedničkog entiteta i

b) rješavanje odnosa između hrvatsko-bošnjačkog entiteta i Republike Srpske kroz stvaranje novog realiteta na terenu pogodnom za donošenje opšteg i konačnog rješenja, koje bi obuhvatalo oba entiteta i garantovalo integritet, kontinuitet i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine.

Sporazum je potpisan 18. marta 1994. godine u Vašingtonu, a sastojao se od četiri dijela:

1. Prijedlog Ustava Federacije BiH;

2. Okvirni sporazum o uspostavljanju konfederalnih odnosa između Federacije BiH i Republike Hrvatske;

3. Sporazum o pristupanju Federacije Jadranskom moru kroz teritoriju Hrvatske i korišćenje luke Ploče i

4. Sporazum o tranzitu za Hrvatsku kroz teritoriju Federacije u području Neuma.

Vašingtonski sporazum se zasnivao na nekoliko elementa:

1. *Konstitutivnost naroda*. Bošnjaci i Hrvati, kao konstituanti novog državnog entiteta, donijeće novi ustav putem *ustavotvorne skupštine* koju će činiti poslanici Skupštine Bosne i Hercegovine izabrani na parlamentarnim izborima 1990. godine. Ovim određenjem potvrđen je legitimitet izabranih muslimanskih i hrvatskih predstavnika iz 1990. godine, čime je, indirektno, potvrđen i legitimitet izabranih srpskih predstavnika na istim izborima. Novi državni entitet ustanovljava se konstituišućom vlašću čime do izražaja dolazi suverenost hrvatskog i bošnjačkog naroda. Konstitutivna prava naroda u donošenju ustava zadržavaju se i u procesu ustavnih izmjena, dopuna, i definišu se kao trajna kategorija. Činjenica da se novi ustavni poredak počeo graditi izvorno, od temelja narodne volje i narodne suverenosti, dokazuje da se priznaje narodna suverenost kao originerna, a državna suverenost kao izvedena kategorija.

2. *Izmjena ustavne osnove*. Dvije etničke nacije kao dva konstituanta, svojim ustavotvornim odlukama, mijenjaju dosadašnju državnu strukturu Bosne i Hercegovine i uspostavljaju novu. „B*ošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi ...ostvarujući svoja suverena prava ...preoblikuju unutrašnju strukturu teritorija sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine*” (član 1. Ustava). *Herceg-Bosna* kao dotadašnji hrvatski entitet nije nulificiran u korist bošnjačkog, niti je bošnjački nulificiran u korist hrvatskog, nego su bošnjački i hrvatski entiteti ugrađeni i objedinjeni u jedan novi državni entitet koji se uspostavlja na „opštijem”, zajedničkom nivou.

Planom se odustaje od kontinuiteta unutrašnjeg državnog ustrojstva koje je Bosna i Hercegovina imala u 1990. godini i priznaje se realnost federativne strukture Bosne i Hercegovine. Novi Ustav Federacije BiH, donesen 30. marta 1994.godine, nije bio u obliku amandmanskog dograđivanja u odnosu na prethodni Ustav SR Bosne i Hercegovine, nego je u cjelini definisan kao novi, osnovni i najviši političko-pravni akt, što je dokaz ustavnog diskontinuiteta s ranijim državnim uređenjem. Ustavnom osnovom valorizovan je princip o zajedničkoj suverenosti etničkih nacija u dvije faze, prvo zajednička suverenost dvije nacije, a zatim zajednička suverenost sve tri nacije. Vašingtonski sporazum je očigledno zamišljen kao prva faza ili dio opšteg plana koji će kasnije uslijediti.

3. *Federativni princip državnog uređenja*. U državno ustrojstvo Bosne i Hercegovine uvodi se federativni princip kao suština njenog unutrašnjeg preuređenja. „F*ederacija Bosne i Hercegovine sastoji se od federalnih jedinica* (*kantona*)” (član 2. Ustava), a njihove granice i nazivi utvrdiće se naknadno pravnim aktima Federacije. Definiše se

konstitutivnost naroda (Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi – član 1. Ustava) i građanske vrijednosti: *„Uvjereni da demokratske institucije temeljene na poštovanju ljudskih prava i sloboda najbolje stvaraju sklad između sebe i svojih zajednica... želeći podržati individualne slobode... Vođeni principima Povelje OUN, Univerzalne Deklaracije o ljudskim pravima... narodi i građani...”* (preambula Ustava). Ustavom se definiše institucionalni sistem zaštite ljudskih prava *(Ustavni sud, Sud za ljudska prava, Ombudsman).* Ljudska prava se definišu tako što su međunarodne norme direktno ugrađene u Ustav kao njegov integralni dio. Kantoni kao federalne jedinice nemaju nacionalne nazive, ali imaju nacionalnu preovladavajuću većinu stanovništva na svom području. Šest kantona imalo je muslimansku većinu, dva hrvatsku i dva su bila nacionalno izmiješana. Teritorija „Bosne i Hercegovine – bošnjačka vlast” i teritorija „Herceg-Bosne – hrvatska vlast” dijele se u kantone kao federalne jedinice (10 kantona). Kantoni su definisani kao federalne jedinice na specifičan način. Kantonima su date velike državne nadležnosti, ali kantoni nisu dobili *dom kantona* kao dio zakonodavne vlasti na nivou Federacije BiH, što je značilo da suverenost ne pripada kantonima, nego konstitutivnim etničkim nacijama koje su dobile *Dom naroda* kao dio zakonodavne i ustavotvorne vlasti. Takođe je definisano da se kantoni ne mogu međusobno povezivati na političkoj osnovi i stvarati šire političke teritorijalne zajednice.

4. Konfederalne veze Federacije s Hrvatskom. Konfederalni oblik povezivanja Federacije s Hrvatskom je u Sporazumu bio bitan i nacionalno osjetljiv i imao je kompleksnu političku pozadinu. *„Sve govori da je Franjo Tuđman prihvatio plan o uspostavi Federacije, insistirajući na njenom konfederalnom povezivanju s Hrvatskom. Najmanje što je tada planirao bila je secesija Oven–Stoltenbergove „hrvatske republike” (u stvari Herceg-Bosne) i njeno anektiranje Hrvatskoj”*.[129] Objedinjavanjem dva entiteta Hrvati su se odrekli dijela svoje nacionalne državnosti, jer su u Federaciji dobili zajedničku suverenost dok su u Herceg-Bosni imali posebnu hrvatsku suverenost i konstitutivnost. Redukovana suverenost Hrvata u Federaciji, u odnosu na Herceg-Bosnu, ostala je problematična u smislu da li je novi zajednički etnitet postao dovoljna osnova na kojoj Hrvati mogu trajno ostvariti nacionalnu ravnopravnost u Bosni i Hercegovini. Konfederalna veza Federacije s Hrvatskom, na „opštijem” i višem nivou, trebalo je, u suštini, da bude dodatni faktor koji Hrvatima obezbjeđuje nacionalnu ravnopravnost i nadoknađuje gubitak suverenosti, koju su imali u entitetu Herceg-Bosna. Konfederalne veze Federacije BiH s Hrvatskom su, kratkoročno, bilo u interesu Hrvata, ali se ovaj međudržavni odnos nije mogao održati na duži period. Konfederalne veze su bile privremenog karaktera dok ne bude donesen novi opšti sporazum

[129] Kasim Trnka, *nav. djelo,* str. 40.

kojim će se cijela Bosna i Hercegovina integrisati, uključivanjem Republike Srpske u državnu cjelinu. Konfederalne veze, kao dio Vašingtonskog sporazuma, nisu kreirane iz ustavnih, nego iz vojnih razloga. Strateški cilj Hrvatske bio je da uspostavi jedinstveni ustavni poredak na cijeloj teritoriji Hrvatske, dakle, i na prostoru *Republike Srpske Krajine* koja je funkcionisala izvan ustavnog i državnog sistema Hrvatske. Da bi se ovaj cilj postigao bila su neophodna politička ili vojna rješenja, a za postizanje vojnih rješenja bilo je neophodno uspostaviti ustavnu mogućnost za djelovanje hrvatske vojske i na području Bosne i Hercegovine. Stvaranjem novog vojnog saveza između Hrvata i Bošnjaka stvorile su se pretpostavke za vojnički poraz *Krajine* i nanošenje vojnih udara prema *Republici Srpskoj.* Konfederalne veze su omogućavale da predstavnici Federacije BiH pozovu vojsku Hrvatske na teritoriju Federacije, radi zajedničkog sadejstva protiv *Republike Srpske Krajine i Republike Srpske.*

Vašingtonski sporazum je bitno uticao na poziciju Republike Srpske u nekoliko aspekata.

Na teritoriji Bosne i Hercegovine stvoren je novi državni entitet. S obzirom na to da je Republika Srpska već ranije stvorena kao entitet, u realnosti su funkcionisala dva entiteta, sa dva odvojena ustavna sistema. Priznanje entiteta Federacije indirektno je značilo i priznanje entiteta Republike Srpske. Navedeni aspekt bio je pozitivan za Republiku Srpsku, jer je priznata državnost entiteta, a priznata je i legitimnost odlučivanja izabranih poslanika iz 1990. godine. Stvaranjem Federacije BiH nastala je prilika za konfederalno uređenje države kroz dogovor dva entiteta. U situaciji kada su postojala dva državna entiteta (*Republika Srpska i Federacija BiH*) bilo je očekivano da entiteti kreiraju međusobni dogovor o zajedničkoj državi Bosni i Hercegovini. Otvoreno je pitanje: ko će biti državotvorni subjekt – *dva entiteta ili tri naroda*? Načinom konstituisanja Federacije BiH kroz legitimitet ustavotvorne vlasti naglašena je državotvornost naroda, Bošnjaci i Hrvati stvaraju Federaciju, a kantoni su definisani kao teritorijalni oblik njenog organizovanja. Stvaranjem novog entiteta dat je primat narodima kao državotvornim subjektima, čime su se kreatori Vašingtonskog sporazuma osigurali od budućeg konfederalnog uređenja države koje bi, eventualno, nastalo kao unija Republike Srpske i Federacije BiH. Definisanjem suverenosti naroda kao etničkih nacija eliminisana je mogućnost konfederacije i utemeljen je federativni oblik državnog uređenja. Predstavnici Republike Srpske su nastojali da utemelje konfederalno uređenje Bosne i Hercegovine kao sporazum dva entiteta, ali konfederalna osnova nije prihvaćena od strane Bošnjaka i velikih sila, pa ovaj cilj nije postignut.

S druge strane, Vašingtonskim sporazumom izmijenjena je unutrašnja struktura Bosne i Hercegovine, ukinuto je unitarno državno uređenje i uspostavljeno federativno.

Osim navedenih elemenata Vašingtonskog sporazuma, pozitivnih za srpski entitet, jedan element bio je izrazito negativan. Uspostavljanjem Federacije BiH, umjesto tri sukobljene strane nastale su dvije. U oružanom sukobu koji se nastavio kao sukob dva državna entiteta, Bošnjaci i Hrvati su predstavljali jednu, a Srbi drugu stranu. Konfederalne veze Federacije s Hrvatskom bile su pravna osnova koja je omogućila ulazak hrvatske vojske u Bosnu, tj. na teritoriju srpskog entiteta, u jesen 1995. godine. Vojni aspekt stvaranja Federacije BiH imao je negativne posljedice po vojne kapacitete Republike Srpske, što je oslabilo i njenu pregovaračku poziciju.

Vašingtonski sporazum je zadržao osnovne principe iz prethodnih sporazuma – *međunarodni subjektivitet države i njeno ustavno preuređenje,* uslovno je razriješio oko 50% državnih problema i njime je određen ishod međunacionalnog rata i osnovni principi kasnijeg, Dejtonskog sporazuma. Naredni planovi *(Plan Kontakt grupe, Ženevski i Njujorški sporazum* i, na kraju, *Dejtonski sporazum*) predstavljali su drugu fazu procesa u kome je Republika Srpska integrisana u Bosnu i Hercegovinu. Vašingtonski sporazum je prva faza Dejtonskog sporazuma i prestao je postojati 15. decembra 1995. godine, jer je sadržaj Vašingtonskog sporazuma integrisan u Dejtonski sporazum. U dnevnoj politici se često zanemaruje ova činjenica, naročito u Republici Srpskoj, u smislu *„da Hrvati i Bošnjaci trebaju u svom entitetu riješiti probleme na osnovi Vašingtonskog sporazuma*". Ne postoji Vašingtonski sporazum kao odvojena kategorija od Dejtonskog sporazuma, jer su svi prethodni sporazumi integrisani u ovaj sporazum i ne postoje izvan njegovog okvira.

Prema Vašingtonskom sporazumu Bosna i Hercegovina je ustanovljena kao federativna država na balansu etničke i građanske nacije.

2.5. Plan Kontakt grupe

Kontakt grupa je osnovana 25. aprila 1994. godine i predstavljala je novi oblik međunarodne arbitraže državnih pitanja na prostoru bivše Jugoslavije, a činili su je predstavnici *Velike Britanije, Sjedinjenih Američkih Država, Rusije, Francuske i Njemačke*. *Kontakt grupa* je, u periodu maj–juni 1994. godine, donijela dvije bitne odluke, kao polazišta budućeg plana.

1. Preuzela je dokumenta *Vašingtonskog sporazuma,* kao integralni dio budućeg opšteg plana i obavijestila predstavnike *Republike Srpske* da će budući status Republike Srpske biti u okviru državnog integriteta Bosne i Hercegovine;

2. Teritorija BiH je definisana od dva državna entiteta, Federacija BiH 49%, Republika Srpska 48% i distrikt Sarajevo 3%.

Navedenim odlukama potvrđuje se međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine i kontinuitet njenog postojanja kao međunarodnog subjekta. U odnosu na ranije planove, u kojima se o pitanjima

teritorijalnog razgraničenja raspravljalo nakon ili zajedno s ustavnim principima, u ovom planu se polazilo od teritorijalnog razgraničenja kao prve faze. Nakon definisanja teritorija 8. jula, ponuđen je ustavni dio plana *„mogući elementi ustavnog aranžmana Unije BiH"*.

Na nivou Bosne i Hercegovine *Zakonodavnu vlast bi vršio Parlament* dvotrećinskom većinom koja bi uključivala većinu predstavnika iz sve tri etničke nacije.

Predsjedništvo BiH bilo bi sastavljeno od tri člana (po jedan predstavnik iz svakog konstitutivnog naroda), i odlučivalo bi konsenzusom, a članovi bi se smjenjivali na funkciji predsjedavajućeg svaka četiri mjeseca.

Savjet ministara takođe bi imao godišnju rotaciju na funkcijama predsjednika i dva potpredsjednika.

Umjesto ustavnog suda postojao bi *Sud Unije* od pet članova (po jedan iz svake etničke nacije i dva izvan Bosne) i rješavao bi sporove nadležnosti između institucija i nivoa vlasti.

Entiteti bi imali zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast i imali bi pravo da stupaju u konfederalne veze sa susjednim državama, ako to nije suprotno interesima Unije.

S obzirom na način odlučivanja u Parlamentu BiH i Predsjedništvu, institucije na nivou države imale bi koordinišuću ulogu. Prema ponuđenim elementima ustavnog aranžmana većina državnih poslova bila bi u nadležnosti entiteta, a institucije BiH bile bi nadležne za poslove međunarodnog subjektiviteta države. Ustavni aranžmani sadržavali su konfederalno uređenje skoro u svim elementima državnih nadležnosti, osim međunarodnog subjektiviteta, gdje bi država funkcionisala kao federacija.

Predstavnici Republike Srpske su ustavne principe prihvatili kao polaznu osnovu, ali nisu prihvatali mapu teritorijalnog razgraničenja. *Narodna skupština Republike Srpske,* u novim okolnostima djelovanja *Kontakt grupe,* nije prihvatala plan, ali se nije usuđivala ni da ga direktno odbije, pa je nađen model *uslovnog prihvatanja.* Ponuđena rješenja prihvataju se kao osnova za dalje pregovore, ali ona nisu prihvatljiva kao konačna forma (sjednica Narodne skupštine Republike Srpske, 19. jul 1994. godine). Nakon uslovnog prihvatanja ili odbijanja Plana, *Narodna skupština je* organizovala plebiscit srpskog naroda koji je održan 27. i 28. avgusta iste godine, kojim su potvrđeni njeni stavovi u vezi sa Planom. Odbijanjem Plana plebiscitarnom odlukom srpskog naroda ponuđena rješenja nisu prihvaćena, ali nisu sasvim ni odbačena, i nastavljen je pregovarački proces na osnovi plana Kontakt grupe.

Novim procesom pregovaranja, u stilu *„arbitraža do konačnog rješenja",* sukobljenim stranama je stavljeno do znanja da se od pregovaračkog procesa neće odustati sve dok se ne postigne sporazum. Odbijanje plana više nije bilo realna opcija, nego je svaka od sukobljenih strana dovedena u situaciju da se aktivno uključi u proces i bori za svoje

interese. Uvedena je praksa „uzmi ili ostavi", a sukobljene strane su aktivno „uvučene" u proces i njegov završetak je značio postizanje konačnog sporazuma.[130]
Prema ponuđenim rješenjima plana Kontakt grupe Bosna bi bila unija sa mješavinom konfederalno-federalnih elemenata.

2.6. Ženevski i Njujorški sporazum

Ovi sporazumi su nastali u septembru 1995. godine kao osnova Dejtonskog sporazuma i predstavljaju dva dijela jedne cjeline. Sporazumi su prvi akti koje su priznali predstavnici sve tri nacije u Bosni i Hercegovini i obuhvatali su principe iz ranijih sporazuma, naročito Odluke *Kontakt grupe*. Principi predstavljaju vrijednosne ciljeve sporazuma, šta se želi postići određenim normama i to je „duh" političko-pravnog akta bez kojeg norme ne bi imale smisla.

Ženevskim sporazumom od 8. septembra 1995. godine definisani su sljedeći ustavni aranžmani:

1. *Kontinuitet i integritet državnosti Bosne i Hercegovine kao priznatog međunarodnog subjekta;*
2. *Dvoentitetski sastav Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Federacija BiH;*
3. *Teritorijalno razgraničenje entiteta u odnosu 51% za Federaciju BiH i 49% za Republiku Srpsku;*
4. *Uspostavljanje specijalnih i paralelnih veza sa susjednim državama;*
5. Entiteti prihvataju obavezu za usvajanje međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava, osnivanje Komisije za ljudska prava i Komisije za povratak izbjeglica;
6. *Osnivanje zajedničkih javnih preduzeća;*
7. *Osnivanje komisije za očuvanje nacionalnih spomenika;*
8. *Arbitražno rješavanje sporova.*

Navedeni elementi budućeg mirovnog plana prihvaćeni su
od strane velikih sila, susjednih država i predstavnika tri etničke nacije iz Bosne i Hercegovine. Sadržaj sporazuma u Ženevi dokazuje bitnost dvije konstante sa početka arbitražnog procesa: *kontinuitet državnosti Bosne i Hercegovine kao međunarodnog subjekta i decentralizovano unutrašnje uređenje države.* Osim verifikovanja dva navedena temeljna elementa, bitno je

[130] O intenzitetu, složenosti i dramatičnosti pregovora, na principu *angažovane arbitraže do konačnog rješenja,* vidjeti knjigu *Dnevnik I i II* prof. dr Nikole Koljevića, koji je bio aktivni učesnik ukupnog pregovaračkog procesa o državnom pitanju Bosne i Hercegovine. Bez knjiga prof. Koljevića teško je razumjeti višegodišnju aktivnost rukovodstva Republike Srpske na pitanju međunatrodnog priznanja statusa srpskog naroda i Republike Srpske u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine. Politički kapacitet Republike Srpske bio je bitan, ali nedovoljan faktor i ustavno verifikovanje njenog statusa ne bi bilo moguće bez saglasnosti velikih sila okupljenih u *Kontakt grupi.*

i uvođenje međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava. Velika politička „bitka" vodila se oko suštine državnog uređenja. Srpska strana je nastojala da utemelji konfederalno uređenje države na principu da će *„entiteti činiti Bosnu i Hercegovinu"*, i država bi bila državna zajednica entiteta. Bošnjačka strana je nastojala da utemelji oblik regionalne države na principu *„u Bosni i Hercegovini će postojati entiteti"*, gdje bi entiteti bili u formi regija ili oblasti. Nije prihvaćen ni srpski konfederalni ni bošnjački regionalni princip, nego je utemeljen federalni princip države u formulaciji *„Bosna i Hercegovina će se sastojati od dva entiteta"*. Bosna nije kreacija entiteta, a entiteti nisu kreacija Bosne.

Ženevski sporazum se razlikovao od plana *Kontakt grupe* u nekoliko elemenata. Umjesto ranijeg teritorijalnog razgraničenja (49% FBiH, 48% RS i 3% Sarajevo) uvedena je nova podjela na principu 51% FBiH i 49% RS bez posebno izdvojene oblasti Sarajeva. U svim dotadašnjim ponuđenim planovima Sarajevo je tretirano kao posebna teritorijalna oblast, a ovim sporazumom Sarajeva više nije bilo kao posebnog teritorijalnog entiteta. Bilo je očigledno da je Sarajevo tretirano kao oblast za *„potkusurivanje"* među pregovračkim stranama. U daljim pregovorima srpska strana je dobila bolju varijantu teritorijalnog razgraničenja u odnosu na plan *Kontakt grupe*, ali je izgubila Sarajevo. Ženevskim sporazumom iznova je reafirmisano federalno uređenje države.

Njujorškim sporazumom od 26. septembra 1995. godine nastavljena je nadogradnja Ženevskog sporazuma, pri čemu su usvojeni novi ustavni elementi:

1. Parlament Bosne i Hercegovine biće sastavljen od 2/3 iz Federacije BiH i 1/3 iz Republike Srpske, način odlučivanja kvalifikovanom većinom kroz entitetski veto. Napušten je model 2/3 odlučivanja Parlamenta iz plana Kontakt grupe.

2. Predsjedništvo će činiti tri člana (Srbin iz RS, Hrvat i Bošnjak iz FBiH), odlučivaće većinski, ali će postojati i veto na vitalni nacionalni interes. Redukovan je konsenzus kao način odlučivanja u odnosu na plan Kontakt grupe.

3. Vlada će imati onoliko ministara koliko bude potrebno. Napušten je model predsjednika i dva potpredsjednika.

4. Ustanovljen je Ustavni sud Bosne i Hercegovine, umjesto Suda Unije.

5. Prihvaćena je uloga OEBS-a u provođenju demokratskih i slobodnih izbora.

6. Posebna ustavna pažnja posvećena je principu vladavine prava (primjena ljudskih prava, sloboda kretanja, povratak izbjeglih, sloboda govora).

Ženevskim i *Njujorškim sporazumom* ojačana je nadležnost institucija na nivou Bosne i Hercegovine i napušten je model konfederalnog uređenja države. Navedenim sporazumima postignuta je saglasnost svih strana u sukobu o najbitnijim državnim pitanjima Bosne i Hercegovine.

VI

SUŠTINA I FORMA DEJTONSKOG SPORAZUMA

Usaglašavanje najbitnijih spornih pitanja prije početka završnih pregovora (sporazumi u Ženevi i Njujorku) pružilo je realnu osnovu uspješnog završetka arbitražnog procesa. Saglasni sadržaji ukupnog arbitražnog procesa (sadržaji ranije ponuđenih planova) spojeni su u jednu kompleksnu cjelinu Dejtonskog sporazuma. Ovaj sporazum, na osnovu kojeg danas funkcioniše Bosna i Hercegovina, ne treba posmatrati kao izolovan događaj, jer je on nastao kao sinteza složenog arbitražnog procesa od 1992. do 1995. godine. Akt sa zvaničnim nazivom *Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini* usaglašen je u Dejtonu 21. novembra 1995.godine, poslije jednosmjesečnog pregovaranja, a stupio je na snagu 15. decembra 1995. godine, potpisivanjem u Parizu. *U ovom radu umjesto zvaničnog naziva uglavnom smo koristili pojam „Dejtonski sporazum". Mi ovdje nismo imali ambiciju da obradimo sve aspekte Sporazuma, jer bi to bila nemoguća misija. Fokusirali smo se na osnovne aspekte njegove forme i suštine koji su bitni za Bosnu i Hercegovinu uključujući oba entiteta, sva tri naroda i njene građane.*

1. Osnovni aspekti i principi

Pod osnovnim aspektima Sporazuma mogu se posmatrati: proces, sistem, pravna priroda, cjelina i primjena, a pod principima posmatrani su: mir, ljudska prava, demokratija, arbitraža, održanje države.

<u>Proces</u>. *F*ormalno, Sporazum je finalizovan u jesen 1995. godine, a suštinski je nastajao u periodu 1991–1995. godine. Mirovni planovi koje smo navodili, na različite načine tretirali su istu problematiku – državni status i uređenje Bosne i Hercegovine. Ponuđeni planovi su imali konstantne elemente (međunarodni subjektivitet i unutrašnje preuređenje države) i promjeljive elemente (oblici i modeli državnog uređenja i organizacije). Bitni elementi prethodnog plana uključivani su u naredni plan, dodavani su novi sadržaji i tako sintetizovani u Dejtonski sporazum, kao konačni i opšti plan. Dejtonski sporazum je akt, nastao kao sinteza višegodišnjeg procesa, obuhvata prošlost, razrješava osnovne probleme sadašnjosti i ima programski karakter za budućnost. Kreatori Dejtonskog sporazuma nisu izvršili arbitražu državnog pitanja Bosne i Hercegovine na statičan način, u smislu definisanja nepromjenljive državno-ustavne strukture, već su postavili opšti okvir u kojem se odvijaju procesi. *Dejtonski sporazum* predstavlja sistem koji je u procesu, i istovremeno predstavlja procese u sistemu. Ovim sporazumom je okončan proces sukobljavanja etničkih nacija u Bosni i Hercegovini i razriješen je njen

državni status, ali je istovremeno postavljen i temelj dalje izgradnje države i društva i integracije u zajednicu Evropske unije. Statično poimanje Sporazuma, kao sistema krutih i nepromjenljivih normi u kojima se poštuje samo „slovo", a ne priznaje „duh", ne dovodi do njegovog objektivnog i cjelovitog razumijevanja. *Duh* Sporazuma objedinjava njegove ciljeve i vrijednosti, bez kojih ovaj političko-pravni akt ne bi imao smisla.

Sistem. Sporazum predstavlja složenu cjelinu koja obuhvata strukturu, ciljeve i subjekte njegovog ostvarivanja. Sporazum ima jedanaest dijelova koji obuhvataju različite oblasti državnog pitanja Bosne i Hercegovine.[131] Svih jedanaest dijelova ima ustavnu pravnu snagu, a četvrti dio je zvanični Ustav Bosne i Hercegovine. Naizgled, radi se o protivrječnosti: Kako dijelovi izvan Ustava mogu imati ustavnu pravnu snagu i šta je Ustav – da li je to samo četvrti dio ili su to svi dijelovi Sporazuma? Ustav je postavljen kao suštinski dio cjeline, koji u procesu nadogradnje Sporazuma treba da objedini ostale anekse, i tako bi se cijeli Dejtonski sporazum transformisao u Ustav Bosne i Hercegovine. Nameće se pitanje: zašto svi aneksi nisu odmah uključeni u Ustav? Ustav ima osnovnu funkciju da normira bitne elemente organizacije države i društva, a njegovo svojstvo da je najviši političko-pravni akt čini ga nepogodnim za rješavanje operativnih problema u državi i društvu. U složenoj rekonstrukciji države i društva u Bosni i Hercegovini, osim Ustava, bile su neophodne i norme koje imaju ustavnu pravnu snagu, a formalno su locirane izvan Ustava. Na primjer, *problem izbjeglica predstavljao je posljedicu rata i bilo je nužno riješiti povrat ljudi i njihove imovine. Ustavne norme, same po sebi, nisu bile dovoljne, pa je trebao poseban aneks koji bi cjelovitije riješio navedeni problem.* Sistem Dejtonskog sporazuma je karakterističan po tome što njegovo ostvarivanje istovremeno znači i njegovo ukidanje. U procesu primjene Sporazuma, svih deset aneksa treba da se ugrade u četvrti aneks (Ustav), pa „kompresijom" jedanaest dijelova nastaje samo jedan dio pod nazivom *Ustav Bosne i Hercegovine*. Navedeni proces obuhvata i subjekte ostvarivanja sporazuma, gdje se uloge *Savjeta za primjenu mira i Upravnog odbora* prenose na domaće ustavne institucije u Bosni i Hercegovini.

Pravna priroda Sporazuma predmet je teorijskih i političkih sukobljavanja. Rasprave se vode, uglavnom, oko pitanja: da li je to akt međunarodnog javnog prava u formi ugovora, konvencije kao trajnije kategorije ili je to mirovni ugovor, privremenog karaktera, kojim se zaustavljen rat? Jedan pristup polazi od osnove da Sporazum, prema svojoj formi, spada u *„akte međunarodnog javnog prava... (konvencije)...i to u*

[131] Aneksi: 1. vojna pitanja, 2. međuentitetska linija razgraničenja, 3. izbori, 4. ustav, 5. Arbitraža, 6. ljudska prava, 7. problem izbjeglica, 8. nacionalni spomenici, 9. javne korporacije, 10. civilna primjena sporazuma (Visoki predstavnik) i 11. policijske snage.

specifičnu vrstu... tj. sporazume kojima se okončava rat".[132] Navedeni pristup zahvata jedan od aspekata Sporazuma kojim se ne iscrpljuje njegov ukupni kapacitet i svrha, jer je okonačanje rata bio samo jedan od ciljeva Sporazuma (Aneks 1-a i 1-b). Za određivanje pravne prirode Sporazuma bitan je aspekt njegovih izvora. U pregovaračkom procesu došlo je do obuhvatanja različitih i suprotstavljenih izvora. Srbi su imali svoje zahtjeve i planove, Hrvati svoje i Bošnjaci svoje, i svi su nastojali da u Sporazum ugrade što više svojih prijedloga i interesa. Osim ovih domaćih izvora, uvažavane su i norme međunaradnog javnog prava, vrijednosti Evropske unije, principi OUN, interesi velikih sila itd. Drugi bitan aspekt je način donošenja, jer je Sporazum bio akt volje velikih sila o državnom pitanju Bosne i Hercegovine, a njihove usaglašene volje postale su pravni sistem u ovoj državi. Takođe, bitna karakteristika za određivanje pravne prirode Dejtonskog sporazuma je definisanje Ustava, kao integralnog dijela Sporazuma, pri čemu i drugih deset dijelova imaju ustavnu pravnu snagu. Ustav Bosne i Hercegovine, bez obzira na način donošenja, ima svojstvo opšteg i najvišeg političko-pravnog akta. Kod Ustava, takođe, trebamo imati u vidu dva aspekta: formalno-pravni i sadržajno-suštinski, a teoretičari različito naglašavaju bitnost jednog i drugog. *„Takozvani Dejtonski ustav je, ustvari, multilateralni međunarodni ugovor. To što je jedan međunarodni ugovor proglašen Ustavom ne mijenja karakter osnovnog akta, ugovora".*[133]

Navedenim formalno-pravnim tumačenjem karakter pravnog akta se izvodi iz načina na koji je donesen, a ne iz sadržaja, ciljeva i interesa koje obuhvata. Druge teorije Ustav Bosne i Hercegovine poimaju kao *„nametnuti, podareni"*, koji je *„stavljen u funkciju i proizvodi pravno dejstvo"*.[134] Prema ovom shvatanju, Ustav je oktroisani, podareni, nametnuti akt, ali u Bosni proizvodi ustavno pravno dejstvo. Trebamo imati u vidu činjenicu da su, u vrijeme donošenje Dejtonskog sporazuma, postojala tri nacionalna državna entiteta s tri ustavna sistema i da nije postojala saglasna ustavna osnova za donošenje Ustava Bosne i Hercegovine. U navedenoj realnosti međunarodna arbitraža bila je neophodna. *„Ustav BiH je više međunarodni ugovor... O njemu se nisu izjašnjavali ni parlamenti entiteta, niti njihovi građani referendumom, te je po načinu donošenja „oktroisani ustav".*[135]

Izostajanje izjašnjavanja građana i parlamenata entiteta uslijedilo zbog toga što se oni nisu htjeli i nisu mogli izjasniti o jednom Ustavu Bosne i Hercegovine, nego su se izjašnjavali u okvirima svojih nacionalnih

---

[132] Snežana Savić, nav. djelo, str. 16.

[133] Milijan Popović, *Podjela nadležnosti između entiteta i institucija BiH*, naučni skup, Banja Luka, Akademija nauka i umjetnosti RS, 2000. godine, str. 54.

[134] Rajko Kuzmanović, nav. djelo, str. 372.

[135] Gašo Mijanović, *Sistem zaštite ustavnosti i zakonitosti u Republici Srpskoj*, Naučni skup u Banjoj Luci, 1997. godine, Akademija nauka i umjetnosti RS, str. 31.

entiteta. S obzirom na to da nije bilo moguće uspostaviti zajedničku ustavnu osnovu, o kojoj bi bili saglasni predstavnici sve tri nacije, nametnula se nužnost da subjekt izvan Bosne i Hercegovine donese njen ustav arbitrajući između ponuđenih i suprotstavljenih nacionalnih prijedloga. Činjenica da, šesnaest godina nakon donošenja Dejtonskog sporazuma, predstavnici tri etničke nacije još uvijek ne mogu da se usaglase ni o jednom bitnom ustavnom pitanju dokazuje da takva saglasnost nije bila moguća ni 1995. godine. Uobičajene procedure, prema ustavnom pravu, formalno slijede tek onda kada se prethodno postigne politički dogovor državotvornih subjekata (*ustavna osnova ili prvobitni ugovor*) i bez ovog uslova procedure nisu moguće: „*Ovaj ustav u mnogo čemu odudara od tzv. čistih ustavnih modela i svojom terminologijom i izražajem više liči na ugovor, što on u suštini i jeste*”.[136]

Teoretičari iz srpskog naroda preferiraju formalno-pravni aspekt procedure donošenja Ustava, pa iz forme nastanka Ustava izvode njegovu suštinu. Po njihovom, preovladavajućem, shvatanju *Dejtonski sporazum* je međunarodni ugovor, kao akt međunarodnog javnog prava. Pozadina navedenog pristupa je fundiranje konfederalne osnove države, po kojoj su entiteti kao subjekti međunarodnog prava zaključili međunarodni ugovor o tome kako organizovati zajedničku državnu vlast u Bosni i Hercegovini. Teoretičari iz bošnjačkog naroda takođe poimaju Dejtonski sporazum kao međunarodni ugovor, ali iz sasvim drugih razloga. „*Ključni generatori krize u Bosni i Hercegovini su susjedne zemlje. Zbog toga Mirovni sporazum ima karakter međunarodnog ugovora, koga zaključuju Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija*”.[137] Ovdje dolazimo do bitnih konstitutivnih „sitnica” koje imaju dalekosežno dejstvo, jer se Bosna i Hercegovina prikazuje kao jedinstveni međunarodni subjekt koji je sa drugim međunarodnim subjektima zaključio međunarodni ugovor. Formalno potpisivanje u ime Bosne i Hercegovine, od strane Alije Izetbegovića, ne znači da je on legitimno zastupao cijelu državu, jer suštinski on je zastupao interese samo bošnjačkog naroda. Drugi akteri Sporazuma, Hrvati i Srbi iz Bosne, imali su drugačija i suprotstavljena politička polazišta. Arbitražni mirovni planovi, koji su prethodili *Dejtonskom sporazumu*, kao pregovarače su uključivali tri posebna nacionalna subjekta iz tri državna entiteta. Bosna i Hercegovina je od aprila 1992. godine imala jedan međunarodni državni subjektivitet, ali nije imala jednog državnog subjekta koji bi bio nosilac unutrašnjeg i spoljnog suvereniteta i zato je međunarodna zajednica komunicirala s više etničko-nacionalnih subjekata. Prema poimanju teoretičara i političara iz reda bošnjačkog naroda, susjedne zemlje se označavaju kao ključni generatori krize. S obzirom na to da je u Bosni bio rat, prema navedenoj

---

[136] Petar Kunić, nav. djelo, str. 1.
[137] Kasim Trnka, nav. djelo, str. 42.

teoriji, susjedne zemlje su odgovorne za taj rat. Kada se susjedna zemlja optuži za agresiju tada se i jedan od naroda u Bosni i Hercegovini automatski optužuje za saučešće u toj agresiji.

Činjenica da je Bosna i Hercegovina vodila proces pred međunarodnim Sudom pravde protiv Srbije i Crne Gore potvrđuje da bošnjački političari i teoretičari negiraju međunacionalni karakter proteklog rata, nastojeći da ga prikažu kao međunarodni sukob dviju država.

Sporazum zaključen između više država, kao međunarodnih subjekata, ima karakter multilateralnog međunarodnog ugovora, za čije provođenje su odgovorne i nadležne državne vlasti potpisnica ugovora. *Dejtonski sporazum*, kao multilateralni međunarodni ugovor, prema navedenoj teoriji i nije Ustav, već međunarodni akt za zaustavljanje oružanog sukoba i stabilizaciju mira. Ako je ukupna svrha, „duh" i kapacitet *Dejtonskog sporazuma*, kao međunarodnog ugovora, bila da se samo zaustavi oružani sukob i uspotstavi mir, tada je *Dejtonski sporazum* prevaziđen, jer mir je već odavno uspostavljen i njegova svrha trebala bi biti ostvarena. S obzirom na to da je Sporazum „prevaziđen", Bosni treba „novi" ustav na „funkcionalnoj", „građanskoj" osnovi, „mehaničkog" zbira *„jedan čovjek–jedan glas*" (prema kojem odlučuje brojčana većina). Pozadina navedenog pristupa je državni unitarizam, gdje se entiteti poimaju kao privremena kategorija. Shvatanje *Dejtonskog sporazuma* kao međunarodnog ugovora iz aspekta državnog unitarizma, koje isključuje tri nacije u Bosni kao državotvorne faktore, implicira postojanje jednog državotvornog naroda, „bosanskog", koji je prenio svoju suverenost na državnu vlast.

Pravna priroda *Dejtonskog sporazuma* je predmet različitih tumačenja, u zavisnosti od interesa vladajućih političkih elita. S obzirom na to da predstavlja temelj i okvir funkcionisanja Bosne i Hercegovine, navedeni akt je „top tema" partijskih lidera i državnih funkcionera. Naučna i stručna javnost iz oblasti ustavnog prava, međunarodnog prava i politikologije, dijelom je potisnuta na margine, a dijelom se priklonila „vladajućem" mišljenju, i „teorijski" podržava ono što partijski lideri „fundiraju". U ustavnoj i politikološkoj teoriji u Bosni i Hercegovini preovladava stanovište da je *Dejtonski sporazum* međunarodni multilateralni ugovor, kao akt međunarodnog javnog prava.[138]

---

[138] Snežana Savić *„Republika Srpska poslije Dejtona*"; Milijan Popović: *„Podjela nadležnosti između entiteta i institucija BiH*", naučni skup, Banja Luka; Rajko Kuzmanović: *„Konstitutivni akti Republike Srpske*"; Gašo Mijanović: *„Sistem zaštite ustavnosti i zakonitosti u Republici Srpskoj*", naučni skup, Banja Luka; Petar Kunić: *„Republika Srpska država sa ograničenim suverenitetom*"; Kasim Trnka: *„Konstitutivnost naroda*; Kasim Begić: *„Od Vensove misije do Dejtonskog sporazuma*".

Uz svo poštovanje prema stavovima navedenih autora, neophodno je navesti i argumente koji osporavaju teoriju da je *Dejtonski sporazum* međunarodni ugovor.

1. U samom nazivu dejtonskog akta upotrijebljen je termin *agree, agreement* – sporazum, a ne *treaty* – *ugovor. U* navedenom terminu suština je u sporazumijevanju, gdje dvije ili više strana nastoje da prevaziđu situaciju u kojoj imaju sukobljene interese i stavove. Sporazumijevanje može biti u nekoliko nivoa i oblika.

Sporazumijevanje u okviru države, koje podrazumijeva da suprotstavljeni politički subjekti razrješavaju probleme vezane za njenu organizaciju i funkcionisanje. U Bosni i Hercegovini su, u periodu od 1990. do 1992. godine, činjeni napori domaćih političkih aktera da postignu sporazum, ali se u tome nije uspjelo. Osim objektivnih prepreka istorijskog nasljeđa, jedan od bitnih razloga neuspjeha bio je u složenosti pitanja međunarodnog priznanja Bosne i Hercegovine kao nezavisnog međunarodnog subjekta.

Drugi način je sporazumijevanje na regionalnom nivou, gdje susjedne države posreduju da bi se u jednoj državi postigao sporazum. U Bosni i Hercegovini navedeni model nije mogao biti ostvaren, jer su susjedne države, Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija, bile u političkom i vojnom sukobu. Radikalizacija sukoba susjednih država negativno je uticala na mogućnost postizanja sporazuma u Bosni i Hercegovini.

Treći način je sporazumijevanje na evropskom nivou, gdje je Unija pružala dobre usluge i posredništvo na području Bosne, sa djelimičnim uspjehom. Posrednička uloga Unije je prihvaćena, ali nisu prihvaćena rješenja i modeli koje je Unija nudila kroz mirovne planove.

Četvrti način bio je sporazumijevanje na globalnom nivou uz učešće najuticajnih svjetskih sila, predstavnika Evrope, OUN, susjednih država i predstavnike iz države o kojoj treba postići sporazum. Za razliku od sporazumijevanja na nižim nivoima koji su u formi dobrih usluga i posredovanja, na globalnom nivou sporazumijevanje funkcioniše kao međunarodna arbitraža velikih sila o nekom konkretnom pitanju. U istoriji je bilo takvih sporazuma, koje nazivamo kongresima: Bečki kongres, Berlinski kongres itd. Dejtonski akt, po svom nazivu i učesnicima sporazumijevanja, je sporazum na globalnom nivou, donesen kroz proces arbitriranja velikih svjetskih sila o državnom pitanju Bosne i Hercegovine.

2. Pojam *treaty* podrazumijeva međunarodni ugovor u užem smislu riječi koji podliježe normama *Konvencije o međunarodnom ugovornom pravu.* Konvencijom su definisana bitna pitanja: legitimitet i ovlaštenje subjekta za zaključivanje ugovora, procedure zaključivanja, struktura ugovora, način usvajanja – ratifikacije, važenje ugovora, rezerve na ugovore, rješavanje sporova, tumačenje itd. *Dejtonski sporazum* nije zaključen prema procedurama, normiranim *Konvencijom o*

međunarodnom ugovornom pravu, i ne spada u ovu vrstu međunarodnih ugovora.

3. Prema *Konvenciji o međunarodnom ugovornom pravu,* kod kršenja međunarodnih ugovora jedan od subjekata (potpisnica) može pokrenuti postupak pred *Međunarodnim sudom pravde* u Hagu, radi presude ili tumačenja koji su konačni i obavezujući za države učesnice u sporu. Kod *Dejtonskog sporazuma Međunarodni sud pravde* nije nadležan ni kod primjene, ni kod tumačenja, što potvrđuje da nije riječ o međunarodnom ugovoru kao aktu međunarodnog javnog prava.

4. Jedno od suštinskih određenja međunarodnih ugovora je da se oni primjenjuju najmanje na teritotriji dvije države (bilateralni ugovor), a u većini slučajeva na teritoriji više država (multilateralni ugovor). *Dejtonski sporazum* se ovdje suštinski razlikuje od međunarodnog ugovora, jer on ima važnost samo na teritoriji jedne države i nigdje drugo izvan Bosne i Hercegovine se ne primjenjuje.

5. Kod međunarodnih ugovora osnovni princip primjene je *pacta sunt servanda – ugovori se moraju poštovati,* dok je primjena *Dejtonskog sporazuma* osigurana kroz domaći i međunarodni institucionalni okvir. Kod međunarodnih sporazuma određuju se subjekti koji će se starati o njihovoj primjeni, određuju se njihova ovlaštenja i mandat i uspostavlja se institucionalni okvir njihovog djelovanja.[139]

6. Kod međunarodnih ugovora, osim principa *pakta sunt servanda* i uloge *Međunarodnog suda* u Hagu, postoje i ustavne odredbe države da zaključeni međunarodni ugovori imaju ustavnu pravnu snagu i ustavnu obaveznost primjene. U slučaju Bosne i Hercegovine to nije bilo moguće, jer je Ustav bio integralni dio sporazuma, tako da u trenutku pregovaranja nije postojao ustav države;

7. Međunarodni ugovor na osnovi *Konvencije međunarodnog ugovornog prava* predstavlja, više-manje, skladnu i preciznu pravnu cjelinu, koja se odnosi na određenu oblast. *Dejtonski sporazum* je kompleksna cjelina različitih i protivrječnih sadržaja iz sfera*: vojna, politička, pravna, ustavna, državna, građanska, nacionalna, kulturna, međunarodna itd.* Sporazumom su obuhvaćena skoro sva bitna pitanja funkcionisanja, statusa i organizacije države.

8. Specifičnost dejtonskog akta je što, od jedanaest dijelova (aneksa), jedan dio (Aneks četvrti) predstavlja Ustav Bosne i Hercegovine. Činjenica da je ustav jedne države donesen od strane subjekata izvan te

[139] *Konferencija za primjenu mira* iz Londona iz 1991. godine preobratila se u *Savjet za primjenu mira u decembru 1995. godine,* koji čine: predstavnici Kanade, Rusije, Sjedinjenih Američkih Država, Velike Britanije, Francuske, Italije, Japana, Njemačke, Evropske unije, Predsjedništva Unije i Organizacije islamskih zemalja. Savjet je formirao Upravni odbor sa svrhom da nadgleda i osigurava primjenu Sporazuma i da *Visokom predstavniku* daje odgovarajuća uputstva. Izvor: parafrazirano iz knjige Koste Čavoškog: *Od slova do duha Dejtona*, Srpsko oslobođenje, Srpsko Sarajevo, 1999. godine, str. 9–10.

države, dokazuje da ta država nije bila suverena, da nije imala ustav i da nije imala ovlaštene organe za zaključivanje međunarodnih ugovora. Država koja nije suverena nema jedinstveni ustav za cijelu teritoriju i pravni sistem, nije validan subjekt za preuzimanje obaveza u međunarodnim odnosima i ne može zaključivati ugovore, jer nema sposobnost da ih provede. Bosna i Hercegovina u novembru 1995. godine nije imala legitimitet i kapacitet za zaključivanje međunarodnih ugovora.

9. Međunarodni ugovori koji se tiču vitalnih interesa neke države obično podliježu ratifikaciji u parlamentu ili od strane monarha, ako je riječ o monarhiji. Dejtonski sporazum nije ratifikovan u Parlamentu Bosne i Hercegovine iz jednostavnog razloga – što je taj parlament ustanovljen upravo ovim Sporazumom. Državne institucije nemaju legitimitet da ratifikuju međunarodni akt, na osnovu kojeg su one same nastale. Na primjeru ratifikacije, takođe, postaje očigledno da *Dejtonski sporazum* nije međunarodni ugovor kao akt međunarodnog javnog prava, jer je prihvaćen i potpisan na način koji je drugačiji od normi Konvencije o ugovornom pravu.

10. U procesu zaključivanja međunarodnih ugovora učestvuju predstavnici država i oni predstavljaju jedinstveni subjekt. U procesu zaključivanja *Dejtonskog sporazuma* Bosna i Hercegovina nije imala jedinstven subjekat, nego su bila tri subjekta, za svaku etničku naciju po jedan. Osim tri suprotstavljena subjekta iz Bosne i Hercegovine, bile su i dvije susjedne države, Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija.

11. Predsjednik Jugoslavije je predstavljao i srpsku etničku naciju iz Bosne i Hercegovine i, u njeno ime, pregovarao i prihvatio Sporazum. Iako je proces pregovaranja formalno obuhvatao zvanične predsjednike Bosne i Hercegovine, Jugoslavije i Hrvatske, on je suštinski bio proces sporazumijevanja između tri etničke nacije: Srba, Hrvata i Bošnjaka, uz aktivnu ulogu međunarodne zajednice. Međunarodni ugovor ne sklapaju nacije, nego države i međunarodne organizacije, tako da se *Dejtonski sporazum* ni u ovom aspektu ne uklapa u norme Konvencije o međunarodnom ugovornom pravu.

12. Razlike između međunarodnog ugovora i sporazuma su, takođe, očigledne kod pitanja: šta je bio predmet Dejtonskog sporazuma? Kod ugovora, predmet ugovoranja je neko pitanje iz sfere međunarodnih – međudržavnih odnosa, a kod *Dejtonskog sporazuma* predmet pregovora bilo je pitanje državnog statusa i uređenja Bosne i Hercegovine. Dakle, nije predmet bilo pitanje odnosa između država, nego je predmet pregovora bila situacija u konkretnoj državi. Sadržaji o kojima se arbitriralo bili su protivrječni i poticali su iz više izvora. Prvi izvor bila je realna situacija na terenu, gdje su postojala tri nacionalna državna entiteta, s izgrađenom ustavnom strukturom, koja su bila u ratnom sukobu. Postizanje stabilnosti države nametalo je potrebu da se u njenu organizaciju ugrade i vitalni interesi etničkih nacija koje su imale status državotvornih subjekata. U

ovom aspektu dominirao je problem kako rekonstruisati jedinstvenu državu, uz istovremeno priznanje realnosti entitetske organizacije. Razrješenje je utemeljeno na federativnom uređenju Bosne i Hercegovine, gdje će entiteti biti federalne jedinice. Drugi formalni političko- pravni izvor bila je ukupnost jugoslovenskih ustavnih akata u procesu njenog nastajanja i disolucije. Jedan od najvećih problema koji je Bosna i Hercegovina imala u drugoj polovini 1991. godine bila je činjenica da, za razliku od Slovenije i Hrvatske, nije donesen Ustav na osnovu koga se realizuje proces nezavisnosti.

Važeći ustav u navedenom procesu bio je Ustav republike, kao federalne jedinice koja je u sastavu Jugoslavije i nije pružao dovoljno elemenata za sticanje nezavisnosti. Zbog nepostojanja novog ustava nastao je sukob legitimnih zahtjeva jednog naroda (Srbi) da Bosna i dalje ostane u sastavu Jugoslavije i legitimnih zahtjeva druga dva naroda (Hrvati i Bošnjaci) da Bosna postane nezavisna država. Problem je razriješen arbitražnim kompromisom, gdje Bosna ostaje nezavisna država, ali se mijenja njeno unutrašnje uređenje. Treći izvor bila je ukupnost akata državnosti Bosne i Hercegovine, od 1943. godine do perioda disolucije SFRJ i disolucije državne vlasti Bosne i Hercegovine. Odlukama ZAVNOBiH-a iz 1943. godine (Mrkonjić Grad) i naročito iz 1944. godine (Sanski Most), Bosna i Hercegovina je utemeljena kao zajednička država ravnopravnih naroda (Srba, Hrvata i Muslimana – Bošnjaka) na osnovi vladavine prava. Očigledno je da se u *Dejtonskom sporazumu* očuvao ovaj osnovni princip i temelj države Bosne i Hercegovine. Četvrti izvor bilo je međunarodno javno pravo koje je obuhvatalo: univerzalna ljudska prava, kodifikovano pravo Ujedinjenih nacija i Evropske unije, odluke arbitražnog tijela (Badinterova komisija), prijedloge sadržane u više ponuđenih arbitražnih akata itd. U realnoj situaciji podijeljene države, u kojoj su etnički entiteti bili međusobno sukobljeni, bio je nužan integracioni sadržaj i faktor koji će omogućiti ponovno uspostavljanje države i demokratskog društva. Međunarodna zajednica: Evropska unija, Ujedinjene nacije, NATO pakt, postali su novi faktori agregacije države i društva u Bosni u Hercegovini. Peti izvor bili su prethodni mirovni planovi koje su predstavnici Ujedinjenih nacija i Evropske unije nudili kao rješenje državne krize u Bosni i Hercegovini, u periodu od 1992. do 1995. godine. Predmet Sporazuma nisu bila pitanja međunarodnih odnosa, nego ustavno-državni problem u Bosni i Hercegovini.

13. Međunarodni ugovor, kao precizna i skladna pravna cjelina, dopunjuje se i mijenja u skladu s odredbama samog ugovora ili u skladu s normama *Konvencije o ugovornom pravu. A*rbitražni mirovni sporazum, kakav je dejtonski akt, dopunjuje se, nadograđuje i mijenja prema potrebi i na osnovu saglasnosti domaćih državotvornih subjekata.

Na osnovu iznesenih razlika između *Dejtonskog sporazuma* i međunarodnih ugovora može se tvrditi da je ovaj sporazum, po svojoj

pravnoj prirodi, međunarodna arbitraža velikih sila o državnom statusu i uređenju Bosne i Hercegovine. U prilog tvrdnji da je dejtonski akt međunarodni arbitražni sporazum, a ne ugovor, može poslužiti i činjenica da su u *Dejtonskom sporazumu* ugrađeni subjekti njegove primjene, kao integralni dio njegovog sadržaja. Za razliku od ugovora, koji se sklapaju po normama Konvencije o međunarodnom ugovornom pravu, arbitražni mirovni sporazumi objedinjuju sadržaje sporazuma i faktore njegove primjene u jedinstvenu cjelinu. Evropska unija, Ujedinjene nacije i drugi akteri *Dejtonskog sporazuma* su aspekt primjene Sporazuma posmatrali jednako važnim kao i njegove usaglašane sadržaje. Nakon parafiranja *Dejtonskog sporazuma* u Ohaju, u Londonu je osnovana *Konferencija za primjenu mira* koja je, na neki način, bila sukcesor *Konferencije o Jugoslaviji* iz 1991. godine. Na zasjedanju 8. i 9. decembra u Londonu, Konferencija je preimenovana u *Savjet za primjenu mira* (*Peace Implementation Council),* koji je uključivao više od četrdeset međunarodnih subjekata. Savjet se sastajao svake godine u decembru i razmatrao rezultate primjene *Dejtonskog sporazuma* i utvrđivao osnovne pravce njegove realizacije u narednom periodu. Savjet je, radi operativnijeg rada, konstituisao *Upravni odbor* kao svoje izvršno tijelo. Upravni odbor obuhvatio je bitne subjekte međunarodnog prava, kao što su: Kanada, Francuska, Njemačka, Italija, Japan, Rusija, Velika Britanija, Sjedinjene Američke Države, Evropska komisija, Predsjedništvo Unije i Organizacija islamskih zemalja. *Upravni odbor,* uz savjetovanje s članovima *Savjeta za primjenu mira,* imenuje osobu koja će vršiti dužnost Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, čija je funkcija ustanovljena Desetim aneksom Dejtonskog sporazuma. Savjet za primjenu mira, Upravni odbor Savjeta i Visoki predstavnik predstavljaju jedinstvenu kategoriju međunarodnog prisustva u Bosni i Hercegovini, čije je djelovanje zasnovano na arbitražnom karakteru Dejtonskog sporazuma. Osporavanje uloge *Visokog predstavnika* od strane pojedinih političkih elita u Bosni i Hercegovini ujedno je i osporavanje uloge *Savjeta za primjenu mira i Upravnog odbora*.

Kritika međunarodnog prisustva u Bosni i Hercegovini kao „nedemokratskog", „nelegalnog", „nametnutog", „nepotrebnog" nema argumentaciju koja se bazira na domaćem ili međunarodnom pravu. Kritika uloge međunarodne zajednice ima za izvor dnevnopolitičke interese vladajućih elita koji nemaju ništa zajedničko s pravnim karakterom *Dejtonskog sporazuma*. Prije zaključivanja *Dejtonskog sporazuma* međunarodna zajednica je, od početka jugoslovenske državne krize, djelovala kao posrednik i faktor njenog razrješenja.[140] Ovakav sporazum je i nastao kao nužnost rješavanja sukoba i državnog pitanja

[140] Konferencija o Jugoslaviji, planovi za razrješenje krize u Bosni i Hercegovini: Kutiljerov plan 1991/92; Londonska konferencija, 1992. Arbitražna – Badinterova komisija 1991–1992; Vens–Ovenov plan, 1993; Oven–Stoltenbergov plan, 1993; Plan Kontakt grupe, 1994. i, na kraju, Dejtonski sporazum 1995. godine.

Bosne i Hercegovine, jer domaći akteri državne vlasti nisu bili u stanju da sami, bez međunarodne zajednice, postignu saglasnost o statusu i organizaciji države. Da bi se ostvarili navedeni principi *Dejtonskog sporazuma* neophodno je zajedničko djelovanje međunarodne zajednice i odgovorno djelovanje domaćih vladajućih političkih elita. U današnje vrijeme aktuelan je sljedeći problem: domaće vladajuće elite ne djeluju u pravcu demokratizacije društva i integracije u Evropu, a predstavnici međunarodne zajednice ne mogu sami da postignu navedene ciljeve. Povlačenje međunarodne zajednice, kao jedinstvenog faktora, iz ustavnog sistema Bosne i Hercegovine, automatski nameće potrebu ustavnih izmjena da bi se ustanovili subjekti koji će preuzeti ulogu međunarodne zajednice. Zadržavanje postojeće ustavne strukture znači i zadržavanje aktivne uloge međunarodne zajednice, jer iz okvira *Dejtonskog sporazuma* može se izaći jedino novim sporazumom između legitimnih predstavnika tri etničke nacije u Bosni i Hercegovini.

Cjelina i primjena. Struktura *Sporazuma* je, na prvi pogled, neobična (jer ima jedanaest dijelova), a Ustav BiH, kao osnovni i najviši pravni akt, samo je jedan njegov dio. Ostali dijelovi (aneksi) regulišu različite oblasti, ali imaju isti nivo pravne snage kao i Ustav. Koji su faktori odredili ovakvu strukturu Sporazuma? *„Ovakva forma u evropskom kontinentalnom pravu nije uobičajena, zbog čega je očigledno da je mirovni sporazum rađen pod direktnim anglosaksonskim uticajem.“*[141] Sva bitna pitanja funkcionisanja društva i države u Bosni i Hercegovini bila su sporna i predmet međunacionalnog sukoba. Da bi se kriza riješila, sva ta pitanja trebala su biti obuhvaćena Sporazumom, na primjer, *pitanje rata i mira, bezbjednosti, slobode kretanja, ljudskih prava, ustava, uređenja države, formiranja državne vlasti, nacionalnih spomenika, teritorijalnog razgraničenja entiteta, ekonomske obnove, odnosa prema međunarodnom javnom pravu itd*. Ustav, kao osnovni akt, nije mogao obuhvatiti brojna sporna pitanja, pa je bilo neophodno sistematizovati arbitražna rješenja u više aneksa koji bi zajedno predstavljali cjelinu. Dejtonski akt bio je izvršni operativni sporazum koji se može odmah primijeniti na području Bosne i Hercegovine, bez naknadnih ratifikacija, rezervi i revizija. Koliko je obaveza izvršenja Sporazuma bila njegov suštinski cilj, ukazuju i mehanizmi koji su definisani da bi se osigurala njegova primjena.

Prvi mehanizam: obavezujući karakter donesenih normi u aneksima, posebno normi u aneksu četvrtom (Ustavu). Osim Ustava, kao opšteg i najvišeg političko-pravnog akta, svi drugi dijelovi Sporazuma imaju karakter ustavnih normi. U širem smislu riječi, kompletan Sporazum, sa svim dijelovima (aneksima), može se smatrati Ustavom Bosne i Hercegovine.

[141] Snežana Savić, *nav. djelo*, str. 16–19.

Drugi mehanizam: uvođenje u Ustav normi međunarodnog prava, naročito *Evropske konvencije o ljudskim pravima*, tako da navedene norme predstavljaju kogentno pravo u odnosu na druge norme. Ustavom je regulisano (član II, stav 2) da sve međunarodne norme o ljudskim pravima, koje su integralni dio Ustava, imaju pravnu suprematiju u primjeni u odnosu na druge zakone i ne podliježu ustavnim amandmanima.

Treći mehanizam: uvođenje međunarodnih organizacija, kao spoljnih faktora političkog sistema u Bosni i Hercegovini (OEBS, NATO, OUN). Međunarodno institucionalno prisustvo u pojedinim oblastima političkog sistema (pravosuđe, policija, vojska, finansije) ima ulogu starateljskih institucija, koje nadgledaju domaće institucije radi postizanja ciljeva Sporazuma.

Četvrti mehanizam: prisustvo međunarodne zajednice u državnim institucijama (Ustavni sud, Sud Bosne i Hercegovine, Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, i bivša Komisija za izbjeglice, i Komisija za ljudska prava).

Peti mehanizam: *Savjet za primjenu mira i njegov Upravni odbor, kao i institucija Visokog predstavnika* (koja je Aneksom 10 dobila ulogu nadgledanja i pomoći u provođenju Sporazuma).

Šesti mehanizam: potpisi susjednih država, Srbije i Crne Gore i Hrvatske, kojima se obavezuju da će djelovati na primjeni Sporazuma. Garancija velikih sila (SAD, Francuska, Njemačka, Rusija, Velika Britanija, Evropska unija). Velike sile i susjedne države (Hrvatska i Srbija) nemaju identičan status u primjeni Sporazuma. Velike sile su imale presudnu ulogu u kreiranju Sporazuma i odgovornost da se on primijeni. Susjedne države imaju, u prvom redu, obavezu da utiču na Srbe i Hrvate u Bosni da primijene Sporazum, a ispunjavajući ovu obavezu susjedne države imaju i pravo da utiču na njegovo dosljedno poštivanje.

Sedmi mehanizam: NATO, kao trajna garancija da tri nacije u Bosni i Hercegovini neće ponovo stupiti u međusobni oružani sukob.

Brojni mehanizmi za primjenu Sporazuma, ugrađeni su u njegov sadržaj, što je dodatni argument da je to akt međunarodne arbitraže. Kod međunarodnog arbitražnog akta, osim preciziranja normi i principa, preciziraju se procesi i institucije njegove primjene. *Savjet za primjenu mira, Upravni odbor i Visoki predstavnik* odgovorni su pred međunarodnom zajednicom (Ujedinjenim nacijama i Evropskom unijom) za ukupne procese primjene Dejtonskog sporazuma u Bosni i Hercegovini. Sporazum je, takođe, objedinjavao realnost i programske ciljeve daljeg razvoja društva i države u Bosni i Hercegovini i zato ima složenu strukturu: *norme, izvršne faktore primjene, civilizacijske vrijednosti, trajne i privremene sadržaje, stalne i promjenljive elemente, principe itd.* Činjenica, da je svaki dio Sporazuma posebno potpisan od strane predstavnika tri strane u Bosni i Hercegovini i dvije susjedne države, ukazuje na obaveznost potpisnika da primijene svaki njegov dio bez rezervi, revizije i opstrukcije. Određivanje prirode *Dejtonskog sporazuma* otežano je

složenošću odnosa njegove suštine i forme, koja obuhvata nekoliko elemenata: a) akt je kojim se jedan konfliktan proces zaustavlja i uspostavlja mir; b) sveobuhvatan je i uključuje bitna pitanja društvene i državne krize u Bosni i Hercegovini; c) ima složenu strukturu, prema kojoj svi dijelovi imaju ustavnu snagu, ali je četvrti dio (Ustav) okosnica cijelog sadržaja; d) predstavlja akt međunarodne arbitraže u kojem su norme i subjekti primjene objedinjeni u jedinstvenu cjelinu; e) kompromis je suprotstavljenih etničkih političkih ciljeva, s jedne, i vrijednosti civilizovanog svijeta, s druge strane; f) suština mu je u trajanju, u procesu: nije statični akt, nego se pojedini ciljevi iz njegovog sadržaja aktiviraju u skladu s pojedinim fazama razvoja društva i države; g) akt je koji štiti osnovna ljudska prava i demokratski je balans između evropskih građanskih vrijednosti i istorijskog nasljeđa etničke nacije; h) predstavlja sintezu ranijih prijedloga međunarodnih planova za Bosnu i Hercegovinu; i) sveobuhvatan je i složen sistem koji uključuje više podsistema koji međusobno djeluju višesmjerno. Nije moguće da se dio navedenih karakteristika objedini jednom definicijom, jer je *Dejtonski sporazum* arbitražni sistem u koji su „kompresijom" ugrađeni skoro svi bitni bosanski nacionalni i državni problemi, njihova rješenja i osnovni pravci održanja države i daljeg razvoja njenog političkog sistema.

Principi predstavljaju ciljeve koje treba postići Sporazumom, a oni su na različite načine sadržani u njegovim dijelovima: *princip mira, princip ljudskih prava, princip demokratije, princip arbitraže i princip održivosti države.*

Princip mira. Ovaj princip obuhvata rješavanje konkretnih problema uspostavljanja mira, definisanje statusa NATO-a na području Bosne i Hercegovine i pitanja regionalne stabilnosti, posebno u aspektu Hrvatske i bivše SR Jugoslavije (Srbije). Navedeni princip iskazan je kroz sadržaje: ANEKS 1-A, *Sporazum o vojnim aspektima mirovnog rješenja*, DODATAK - A Aneksu 1-A, *Mapa teritorijalnog razgraničenja*, DODATAK - B Aneksu 1-A, *Sporazum između NATO i Republike Bosne i Hercegovine o statusu njegovog osoblja na njenoj teritoriji, Sporazum između NATO i Republike Hrvatske i Sporazum između NATO i bivše SR Jugoslavije i ANEKSOM 1-B, Sporazum o regionalnoj stabilizaciji*. Obaveze iz Aneksa 1-A, o prestanku oružanih akcija i neprijateljstava, potpisale su tri zaraćene strane u Bosni i Hercegovini, kao i Jugoslavija i Hrvatska. Tri bosanske ratujuće strane se definišu kao direktni subjekti rata, dok su susjedne zemlje definisane kao faktori koji mogu i imaju obavezu da obezbijede mir između zaraćenih strana u Bosni. (član II – prestanak neprijateljstava). Zaraćene strane (tri nacionalna entiteta) saglasne su da na području Bosne i Hercegovine NATO uspostavi snage koje će pomagati snagama Ujedinjenih nacija. Takođe, definiše se: „*podrazumijevajuće postojanje saglasnosti*", da i druge zemlje mogu pomagati u sprovođenju mira, ali će modaliteti učešća tih zemalja biti predmet sporazuma između njih i

NATO-a. Definiše se, ili se „podrazumijeva", ključna uloga *Alijanse* u svim bitnim vojnim operacijama koje su primijenjene nakon potpisivanja Sporazuma. Komandant vojnih snaga je konačni autoritet tumačenja sadržaja Sporazuma, iz prva dva aneksa koja se tiču vojnih pitanja, uključujući i sve dodatke tim dijelovima.

Ratujuće strane u Bosni i Hercegovini su prenijele svoja ovlaštenja u oblasti vojnih poslova na međunarodne vojne snage, prihvatile obavezu primjene potpisanih sadržaja i priznale vrhovnu ulogu komandanta međunarodnih snaga. Prema navedenom Aneksu vrhovni vojni autoritet je NATO i domaće institucije nisu imale pravo da samostalno odlučuju o vojnim pitanjima.

Dodatak B Aneksu 1-A predstavlja konkretan međunarodni sporazum koji sadrži odredbe o pravnom statusu *Alijanse* na području Bosne i Hercegovine. Odredbe *Konvencije o privilegijama i imunitetima* Ujedinjenih nacija iz 1946. godine primjenjuju se u Bosni i Hercegovini i na NATO pakt, čiji se pripadnici izuzimaju iz odgovornosti pred domaćim zakonodavstvom, institucijama i organima državne vlasti. Sporazum o imunitetskom statusu potpisali su predstavnici NATO-a, u ime Bosne i Hercegovine Alija Izetbegović, dok su predstavnici hrvatskog i srpskog entiteta, pisanim izjavama, prihvatili sadržaj Sporazuma i javno izrazili spremnost svog angažovanja u njegovom provođenju. Saglasnost putem izjava dali su i predstavnici Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije, a pored toga su pomenute države potpisale i posebne sporazume. Bitnost uloge susjednih država potvrđivao je i Sporazum o regionalnoj stabilizaciji između Bosne, Hrvatske i Jugoslavije koji je, takođe, imao pet potpisnika (tri iz Bosne i dva iz susjednih država). Međunarodna vojna komponenta, u raznim oblicima, ima pravnu i realnu suprematiju nad pravnom regulativom i nadležnošću institucija Bosne i Hercegovine, u oblasti vojnih i drugih poslova koji se tiču održanja mira. Sadržaj misije i tumačenje svoje uloge vrše sami predstavnici međunarodnih vojnih snaga, tako da svaku aktivnost mogu podvesti pod mirovnu misiju. Sve tri zaraćene strane u Bosni, koje su raspolagale vojnom silom, legalizovale su odnos s NATO paktom i nijedna od tri vojske nije ovim Sporazumom imala status državne vojske, čime bi ostale dvije postale ustaničke ili pobunjeničke. Navedena činjenica upućuje na dva zaključka.

1. Nijedna od tri vojske nije zadržala i naslijedila legitimitet državne vojske, tako da je državna vojska postala novi faktor koji nadilazi i objedinjava tri nacionalne vojske. Na pomenutoj osnovi nastala je reforma vojske, u periodu 2002–2005. godine, kada su tri nacionalne vojske objedinjene u Oružane snage Bosne i Hercegovine (Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine usvojila je Parlamentarna skupština BiH 28. septembra i 5. oktobra 2005. godine na sjednicama Predstavničkog i Doma naroda).

Ovim zakonom oružane snage su postale jedinstvene pod jedinstvenom komandom, čime su entitetske (etničke) vojske prestale postojati.

2. Priznanje tri nacionalne vojske, kao faktora u provođenju vojnog sadržaja Dejtonskog sporazuma, značilo je indirektno priznanje da je u Bosni i Hercegovini vođen međunacionalni rat i da su postojeće vojske nacionalne vojske. Zajedničke oružane snage su u organizaciji zadržale određenu formu očuvanja nacionalnog identiteta (tri nacionalna bataljona, koji imaju pravo da baštine tradiciju nacionalnih vojski).

Pojam *„misija za uspostavljanje mira"* omogućava aktivnosti međunarodne vojske i izvan vojnih pitanja u raznim oblastima političkog sistema. Međunarodne snage, prema ovlaštenju Ujedinjenih nacija (Savjeta bezbjednosti) i uz pristanak vlasti u Bosni Hercegovini, uspostavljaju misiju kojom se domaće oružane snage stavljaju pod kontrolu međunarodnih, a međunarodne se izuzimaju ispod jurisdikcije domaćeg prava. Princip mira uspostavlja se kao trajna kategorija i pravo djelovanja međunarodnih snaga, u svim situacijama u kojima one procijene da mir može biti ugrožen. Aktivnosti svih institucija državne vlasti, nacionalnih organizacija, društvenih organizacija i pojedinaca, ograničene su kategorijom nepovredivosti mira koja ima suprematiju nad svim drugim pravnim sadržajima. Takođe, princip mira ima i regionalni karakter i obuhvata područja triju država: Bosne, Hrvatske i Jugoslavije (Srbije). Reforme oružanih snaga kojima su ukinute entitetske vojske i formirane nove oružane snage Bosne i Hercegovine predstavljale su bitnu fazu primjene prvog dijela *Dejtonskog sporazuma,* i zbog toga se ne mogu tretirati kao prenos nadležnosti s entiteta na nivo institucija Bosne i Hercegovine. Ustav (član V, stav 5, tačka a), definiše da svaki član Predsjedništva Bosne i Hercegovine prema položaju ima civilnu komandu nad oružanim snagama Bosne i Hercegovine. Suštinski element obezbjeđenja mira je onemogućavanje međunacionalnog oružanog sukoba u budućnosti kroz elemente: smanjenih oružanih snaga, promijenjenje organizacione strukture, kontrole od strane NATO-a, ukidanje regrutacije, civilne kontrole, multietničnosti komandnog sastava, javnosti rada itd. Konkretna i sveobuhvatna primjena prvog dijela *Dejtonskog sporazuma,* koji obuhvata vojna pitanja, ne znači da je ovaj dio Sporazuma privremen i da će se uloga NATO-a završiti. Suština mandata, da NATO ima ulogu obezbjeđivanja mira, pruža mogućnost ovoj međunarodnoj vojnoj organizaciji da sama ocijeni do kada je potreban njen mandat u Bosni i Hercegovini.

Takođe, treba imati u vidu i to da se pod prijetnjom mira mogu smatrati i određene aktivnosti izvan vojne problematike (terorizam, ekstremizam ugrožavanje integriteta države, izazivanje krize u regionu itd.). U kontekstu sadržaja prvog aneksa očigledno je da se NATO pakt

definiše kao integralni dio Dejtonskog sporazuma tako da je integracija Bosne i Hercegovine u NATO pakt logičan slijed događaja.

Princip vladavine ljudskih prava. Dejtonskim sporazumom ljudska prava su definisana kao suverena vrijednost. S obzirom na to da su u međunacionalnom oružanom sukobu sva ljudska prava bila ugrožena, bilo je neophodno uspostaviti novi, sigurniji sistem, koji će obezbijediti zaštitu ljudskih prava koji sadrži nekoliko elemenata. Međunarodne norme iz oblasti ljudskih prava (Evropska konvencija o ljudskim pravima iz 1950. godine i svi njeni protokoli) neposredno se primjenjuju kao ustavne norme i imaju suprematiju nad drugim zakonima (Ustav BiH, član II). U Četvrtom aneksu (Ustav – član II) ljudska prava se definišu kao ustavno poglavlje, a zatim se u aneksu Ustava navodi petnaest međunarodnih kodifikovanih akata.[142] U posebnom dijelu Sporazuma (Aneks 6), koji je preciziran kao *Sporazum o ljudskim pravima* i, u dijelu koji reguliše problematiku ljudskih prava izbjeglica (Aneks 7), sadržaji su fokusirani na ostvarivanje ljudskih prava.

Normativno su ustanovljena ljudska prava kao suverena vrijednosna kategorija, ljudska prava se definišu u isto vrijeme kada i država i njena organizacija i iznad su volje države, tj. državna vlast ih ne može nulificirati, redukovati ili ugroziti na legalan način. Ljudska prava se ugrađuju u organizaciju države i politički sistem, a imaju izvor u opštim i univerzalnim civilizacijskim vrijednostima koje su iznad posebnih državnih interesa. Kroz sadržaje ljudskih prava i direktnu primjenu kodifikovanih međunarodnih normi i njihovu suprematiju, u odnosu na druge zakone, ustanovljen je *princip vladavine prava.* Ova demokratska tekovina anglosaksonskog prava bila je novina u političkom sistemu Bosne i Hercegovine, gdje je bilo uobičajeno kontinentalno pravo. U teoriji, vladavina prava se poima kao struktura pravnog sistema u elementima: *legitimitet vlasti, podjela vlasti, nezavisnost sudstva, ustavnost i zakonitost, ustavna garancija ljudskih prava, sloboda privrede i privredene aktivnosti* (Ratko Marković). Osim formalne dimenzije vladavine prava, trebamo

---

[142] Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, 1948. Ženevska konvencija (od 1–4) o zaštiti žrtava rata iz 1949. godine i Protokol toj konvenciji (1–2) iz 1977. godine; Konvencija iz 1951. godine o statusu izbjeglica i Protokol toj konvenciji iz 1966. godine, Konvencija o državljanstvu udatih žena, 1957. godine, Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva, 1961. godine, Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, 1965. godine, Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, fakultativni protokoli tom Sporazumu iz 1966. i 1989. godine, Sporazum o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima 1966. godine, Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama 1979. godine, Konvencija protiv mučenja i drugih svirepih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka i kazni 1984. godine, Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i neljudskih postupaka i kazni 1987. godine, Konvencija o pravima djeteta 1989, Međunarodna konvencija o zaštiti svih prava emigranata i članova njihovih porodica 1990. godine, Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina 1992. godine i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.

imati u vidu i suštinu ovog pojma koja znači suverenost prirodnih ljudskih prava. Vladavina prava polazi od čovjeka, kao ljudskog bića, koji u državi ima zagarantovanu mogućnost da može da ostvari svoja osnovna prirodna prava, dobijena od Boga, a ne od države. Nisu dovoljne samo norme i principi, podjela vlasti i ustavne garancije, nego su neophodne i institucije i *prohodne* procedure da svaki pojedinac može da ostvari svoja prava i sankcije za subjekte koji ometaju ostvarivanje ljudskih prava. Sadržaj ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, koji je definisan kao dio ustavnih normi, nema adekvatnu institucionalnu organizaciju koja bi obezbijedila njegovo provođenje. Organi za realizaciju ljudskih prava (Komisija za ljudska prava – čine je Kancelarija *ombudsmana i Vijeće za ljudska prava*; n*akon ustavnih promjena 2002. godine Vijeće za ljudska prava transformisalo se u Komisiju pri Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine*) imenovani su od strane međunarodnih organizacija. Ombudsmana je imenovao predsjedavajući OEBS-a, a *Vijeće za ljudska prava* imenovao je *Komitet ministara Savjeta Evrope,* u kvoti koju popunjavaju međunarodni članovi, *dva iz RS, četiri iz Federacije BiH i osam međunarodnih predstavnika.* Pored precizno i sistematično navedenih postupaka, oblasti i nadležnosti pomenutih organa u zaštiti ljudskih prava, nisu preciznije definisane procedure provođenja odluka organa za ljudska prava.

Jedna od suštinskih slabosti *Dejtonskog sporazuma* je, upravo, u segmentu praktične primjene ljudskih prava, koja nije adekvatna njihovom značaju datom u normativnom ustavnom sadržaju. Nadležnost u zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava ima i *Ustavni sud Bosne i Hercegovine,* u nekoliko aspekata: a) apelacionu nadležnost po presudi bilo kog drugog suda u državi u sadržaju ljudskih prava, b) nadležnost da sve donesene pravne akte uskladi sa normama ustava, ali i sa normama međunarodnog kodifikovanog prava i c) u okviru njegove strukture, nakon ustavnih izmjena iz 2002. godine, djeluje *Komisija za ljudska prava.*

U praktičnoj primjeni ljudskih prava pojavljuje se nekoliko ograničavajućih faktora. Ne može se svaki građanin, pojedinačno, obratiti *Ustavnom sudu* ili *Ombudsmanu*, jer tehnički nije izvodljivo da mnoštvo ljudi rješava svoja ljudska prava kroz djelovanje jedne institucije. Iako je u Federaciji BiH *Sud za ljudska prava* bio ustavna kategorija, njegovo praktično djelovanje nije dalo adekvatne rezultate. Princip vladavine prava podrazumijeva postojanje ozakonjenih prirodnih prava čovjeka, koja mu omogućavaju i obezbjeđuju da se izbori za svoja ljudska prava, bez ograničavajućeg djelovanja državne vlasti. Norme ljudskih prava su suverena vrijednosna kategorija, iznad države i kolektiviteta, jer su to originerna prava čovjeka, njegovo izvorno svojstvo koje mu niko ne podaruje, pa mu ih ne može niko ni oduzimati. *Dejtonski sporazum* obuhvata osnovna ljudska prava (pravo na život, na slobodu, na ličnost, na sreću) i politička prava (izražavanje, okupljanje, biranje, udruživanje, djelovanje itd.). U vrijednosnoj strukturi, osnovna i politička prava ne

pripadaju istom nivou. Osnovna prava su prirodno svojstvo čovjeka, i ona su suverena, i pripadaju mu po prirodi ljudskog bića, i vladajuća (iznad svih normi koje donosi država). Politička prava su svojstvo građanina, državljanina, čovjeka kao političke jedinke apstrahovane od svoje posebnosti i ova prava čovjeku daje država svojom voljom ili pod pritiskom demokratskih pokreta. Iz činjenice da ih daje država proizilazi i praksa da ih država može i mijenjati. S obzirom na to da u Bosni i Hercegovini država nije davala, nego kršila ljudska prava, osnovni izvor ove ustavne kategorije postale su norme međunarodnog prava sa pravnom suprematijom nad domaćim normama. Iako Ustav BiH (aneks IV Sporazuma, član II, tačka 2) precizira direktnu primjenu i pravnu suprematiju normi *Evropske konvencije o ljudskim pravima,* ova ustavna norma još uvijek nije zaživjela u Bosni i Hercegovini, a dokaz tome su i sve češće apelacije građana *Evropskom sudu za ljudska prava* u Strazburu.

S druge strane, u javnosti su prisutne dvije suprotstavljene osnove. Jedno polazište je da su domaće vlasti odgovorne za kršenje ljudskih prava (uticaj politike na sudstvo, pristrasno sudstvo, korupcija, nepravičnost postupaka itd.), a drugo polazište je da predstavnici međunarodne zajednice krše ljudska prava.[143] U kontekstu suprotstavljenih mišljenja stvara se i negativno javno mnjenje u Republici Srpskoj u vezi s radom Suda i Tužilaštva Bosne i Hercegovine.

Ljudska prava u *„duhu nove desnice i neoliberalizma"* iskazuju se kao „sistem mogućnosti", kao *„pružena ruka prema čovjeku", ali s „dlanom na dolje".* Prema ovom konceptu, nema *„države dadilje"* sa socijalnim davanjima, nego se svaki pojedinac bori za svoj status, a država ima obavezu samo da mu stvori ambijent i mogućnost djelovanja. Uslovno rečeno, radi se o društvu organizovanom na osnovi socijaldarvinizma – *jači opstaju, slabiji propadaju*, a pojedinac je bitan u mjeri u kojoj je koristan za državu i za uvećanje profita. *„Noseći stubovi neoliberalizma su tržište i pojedinac."*[144] Nameće se pitanje: da li pojedinac kao građanin može ostvarivati svoja osnovna i politička prava ako nema ekonomskih i socijalnih? Šta vrijedi sloboda političkog izbora, udruživanja, govora, ako građanin ne može da dobije posao, nema novac, ne može da obezbijedi život dostojanstven ljudskom biću? Potvrđuje se Marksovo poimanje da bez ekonomske slobode nema ni političke, ni ljudske i da otuđenje od viška vrijednosti uslovljava i sva druga otuđenja čovjeka. Nova desnica i neoliberalizam, kao ideologija globalizma, stvaraju društvo u kome pojedinac ima dovoljno prava i slobode u ustavnim normama, ali nema realne mehanizme da ta prava potpunije ostvaruje. Kada sloboda kao suverena vrijednost postane teret za pojedinca, tada nastaje *„bjekstvo od*

---

[143] Pitanjem kršenja ljudskih prava od strane međunarodne zajednice i, naročito, Visokog predstavnika bavio se Kosta Čavoški, u knjizi *Od slova do duha Dejtona,* i Nikola Poplašen, u knjizi *Rušenje Dejtona.*

[144] Endru Hejvud: *Politika,* CLIO 2004. godine, prevod: Jovan Jovanović str. 99.

slobode" (Erih From). Šta pojedincu u Bosni i Hercegovini znači otvoreno tržište kada većina stanovnika ne može da ostvari osnovna ekonomska prava, bitna za održanje života i funkcionisanje porodice? Negiranje društva kao ljudske zajednice: *„Društvo ne postoji, već samo pojedinci i njihove porodice" (Margaret Tačer),* tipičan je indikator neoliberalizma, kao ideološke osnove novog svjetskog poretka.

Bitna dimenzija ljudskih prava u Bosni i Hercegovini je selektivnost, gdje u određenim fazama razvoja društva pojedina prava imaju prioritet. U periodu od 1995. do 2000. godine prioritet su imala izbjeglička prava (Aneks 7), povrat imovine i pravo povratka ljudi u mjesta gdje su živjeli prije rata. U aspektu povrata imovine efikasno su ostvarena ljudska prava, jer je skoro sva imovina u Bosni i Hercegovini vraćena na raspolaganje vlasnicima, međutim, kada je riječ o povratku ljudi u mjesta prijeratnog življenja tu je obrnuta situacija, jer većina izbjeglih nije htjela, ili nije mogla, da se vrati u ranija prebivališta. Ako povratnik ima pravo korišćenja svoje imovine, ima pravo kretanja, ne ugrožava mu se život, a nema pravo zaposlenja, socijalne sigurnosti, adekvatnog školovanja, zdravstvene zaštite, tada on ne može da koristi prava koja mu Ustav pruža. Bez ekonomskih prava sva druga prava su besmislena i ne mogu da se koriste. Bitan aspekt je i pitanje: da li čovjek lakše ostvaruje prava kao samostalan pojedinac ili kao pripadnik nekog kolektiviteta? Izbjeglice su, u većini, ostale u novim prebivalištima, u okviru svojih etničikih grupa, bez obzira što u novoj sredini teško ostvaruju svoja prava. Pojedinac, na slobodnom tržištu, ne može da ostvari ljudska prava bez drugih pojedinaca, udruženih u političku zajednicu. U tradiciji Bosne i Hercegovine, kao i u realnosti, egzistira mnjenje da se ljudska prava ostvaruju kroz politički kolektivitet (naciju, vjersku zajednicu, političku partiju, nevladinu organizaciju i sl.). Građanin može ostvariti svoja individualna prava samo kao pripadnik političkog kolektiviteta, dok je kao izolovana individua obespravljen i otuđen od ljudskih prava. Sistem ljudskih prava po *Dejtonskom sporazumu* je više programski, ustavni i demokratski cilj, a manje realni kontekst funkcionisanja političkog sistema. Realnost Bosne, da se poistovjećuju individualna, građanska i kolektivna politička prava, određuje oblike praktičnih formi u njihovom ostvarivanju. *Što je dobro za moju naciju kojoj pripadam dobro je i za mene, ako mi je nacija obespravljena i ja sam kao građanin obespravljen, i obrnuto*. Ostvarivanje prava nacije, kao političke zajednice ili nekog državnog entiteta, pojedinac kao njen pripadnik doživljava i kao ostvarivanje svojih prava. Nacionalna prava se iskazuju kao sinteza svih pojedinačnih građanskih političkih prava. Pojedinac u Bosni i Hercegovini ne može da ostvari ljudska prava kao izolovana i otuđena individua, nego kroz određeni oblik političke zajednice. Vladavina prava je opšta demokratska tekovina i ona, kao princip, ima univerzalni karakter, ali u praksi se osporava univerzalnost njene primjene.

Navedena protivrječnost je karakteristična u savremenoj primjeni ljudskih prava, naročito u Bosni i Hercegovini, gdje se konstantno sukobljavaju normirani i realni modeli ostvarivanja ljudskih prava. Vladavina prava se ne može svoditi na *ponuđenu mogućnost,* u kojoj svaki pojedinac ostvaruje onoliko prava koliko ima sredstava da učestvuje u procesima i procedurama. Ukupna priča o pravnom sistemu i vladavini prava *„pada u vodu"* pred činjenicom da građanin ne može da ostvari prava u sudskom procesu, ako nema advokata, a njega, opet, ne može imati ako nema novca. Pravna država treba da ima svojstvo da sama stvori mehanizam i resurse koji mogu koristiti svi građani u zaštiti svojih prava: *sudovi za ljudska prava, ombudsmani itd.* Nije problem da se, formalno, u Ustavu navedu sva kodifikovana ljudska prava, ali je problem ta prava učiniti dostupnim svakom čovjeku koja mu pripadaju po prirodi ljudskog bića, a ne po volji države i njenog pravnog sistema. Može da postoji legitimitet vlasti, ali ta ista vlast može da krši ljudska prava, naročito, svojih političkih protivnika. Podjela vlasti, kao element pravne države, sama po sebi ne znači garanciju ljudskih prava, jer je podjela vlasti u današnje vrijeme relativizovan pojam. Na primjer, jedna politička partija osvoji vlast na izborima i vrši i zakonodavnu i izvršnu i sudsku vlast i nema podjele vlasti, jer nastaje jedna partijska vlast. Nezavisnost sudstva, opet, sama po sebi ne garantuje vladavinu prava, pogotovo u situacijama kada sud, kao institucija državne vlasti, sudi u predmetu u kojem je stanovnik države u sporu s državnom vlašću (*problemi restitucije oduzete imovine su tipičan primjer).* Ustavnost i zakonitost je bitan element vladavine prava, ali pitanje ustavnosti ne može da pokrene pojedinac, nego ovlašteni funkcioneri državne vlasti, a ustavni sudovi ne mogu rješavati veliki broj pojedinačnih predmeta. Ustavna garancija ljudskih prava je najbitniji element vladavine prava, ali nije dovoljan bez čvrstih institucionalnih mehanizama za njihovo ostvarivanje i bez definisanih sankcija za kršenje ljudskih prava. Reforma pravosuđa i uspostavljanje sudstva i tužilaštva na nivou Bosne i Hercegovine proizašli su iz potrebe ostvarivanja principa vladavine prava i imaju svoju ustavnu osnovu u članu II Ustava Bosne i Hercegovine, jer vladavina prava, po suštini drugog člana Ustava, treba biti ista na području cijele Bosne i Hercegovine i na svim nivoima državne vlasti. Jedan od osnovnih problema u odnosima između entiteta Republike Srpske i pravosuđa na nivou Bosne i Hercegovine je poistovjećivanje konkretnih rezultata rada Suda i Tužilaštva sa pitanjem opravdanosti njihovog postojanja.

Princip demokratije. Ovaj univerzalni pojam pojavljuje se kao: civilizacijska vrijednost savremenog društva, ukupnost postupaka kod izbora nosilaca državne vlasti, legitimna volja naroda, forma usaglašavanja različitih interesa, način vladanja, ustavnost itd. Različite su forme demokratije, u zavisnosti od toga iz kog se aspekta posmatra ovo pitanje. Suštinu demokratije možemo promatrati i na osnovu Aristotelove

klasifikacije koja je aktuelna i u današnje vrijeme, a sadržana je u pitanju: ko ima koristi od vršenja vlasti? Da li korist od vršenja vlasti ima samo onaj koji vlada ili korist ima i onaj nad kojim se vlada? Aristotel je oblike vladavine podijelio u šest grupa: tri u kojima samo oni koji vladaju imaju korist od vlasti (tiranija, oligarhija i demokratija), i tri u kojima i oni nad kojima se vlada imaju korist od vlasti (monarhija, aristrokratija i politeja). Iz pitanja koristi od vladanja, aktuelizovano je i pitanje: na osnovu kog prava neko vrši vlast tj. ko je titular i subjekt suvereniteta? Razdvajanjem suvereniteta kao najviše, neograničene i nedjeljive vrijednosti, od konkretnog vršioca vlasti, stvoren je prostor ustavnosti kao ograničenja (kontrole) vršioca državne vlasti. Vršilac vlasti neće vladati u korist svih ukoliko, na neki način, nije na to prinuđen. Jedan oblik ograničenja je da se suverenost, kao najviša vrijednost, identifikuje s Božjom voljom i prirodnim pravom čovjeka koje proizilazi iz Božije volje, što bi u savremenom poimanju bila „vladavina prava". Drugi oblik ograničenja jeste da suverenost, kao najviša, nedjeljiva i neograničena vrijednost, pripada narodu kao njegovo izvorno svojstvo, pa otuda narod ima pravo da donosi zakone kojima će ograničiti vladaoca i primorati ga da vlast vrši u korist svih. Da bi se obezbijedilo vršenje vlasti u korist svih nije se dovoljno pozivati samo na prirodna prava, čak nije dovoljno ni da se zakonom normiraju, nego je potrebno organizovati vlast tako da sama sebe ograničava. Državnu vlast treba podijeliti na zakonodavne, izvršne i sudske institucije, tako da postoji ravnoteža, da se ukupna državna vlast ne bi mogla koncentrisati u nadležnosti jednog subjekta. Ovo kapitalno načelo Monteskjea postalo je temelj demokratije. Pitanja ko ima koristi od vršenja državne vlasti i ko ima legitimno pravo da vrši državnu vlast, ključna su pitanja za opstanak države Bosne i Hercegovine i za funkcionisanje njenog političkog sistema. Liberalna ideologija je zbog interesa kapitala problem demokratije pomjerala sa suštinskog Aristotelovog pitanja, usmjeravajući ga prema formalnim oblicima iskazivanja demokratske volje. Volja većine građana – birača u jednoj državi, iskazana prema utvrđenim izbornim procedurama, smatra se legitimnom demokratskom voljom za državu kao cjelinu. Ovakav princip uspješno funkcioniše u *zapadnim* demokratijama, gdje postoji građansko društvo i građanska nacija. Na području Bosne i Hercegovine građanski sadržaji se grade na osnovi tri većine, u tri nacionalne cjeline. *Dejtonskim sporazumom* je, politički i pravno, priznata konstitutivnost naroda kao nacija „B*ošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (zajedno sa drugima) i građani Bosne i Hercegovine ovim odlučuju da Ustav Bosne i Hercegovine..." (*preambula Ustava BiH).Međunarodna arbitraža je, od svog početka 1992. godine, polazila od „*demokratskog dvokoraka*" u pribavljanju većinske odluke, legitimne za cijelu državu. Ponuđeni planovi i modeli su upućivani legitimnim nacionalnim organima, koji su djelovali kao entitetski, a neprihvatanje plana, od strane predstavnika jedne od tri nacije

tumačeno je kao nepostojanje legitimne demokratske saglasnosti. Prihvatanjem osnovnih principa i sadržaja ženevskih i njujorških sporazuma 1995. godine, od strane predstavnika sve tri nacije pribavljen je legitimni pristanak većine u Bosni i Hercegovini, što je bila osnova za donošenje trajnog i sveobuhvatnog sporazuma o rješenju državne krize. Dejtonskim sporazumom demokratija je definisana kao izvorno svojstvo naroda koji samostalno ili sa drugima stvara državu, a državotvorno pravo naroda je istovremeno i njegova obaveza. Preambulom Ustava Bosne i Hercegovine definiše se nacionalna konstitutivnost tri naroda kao pravo, ali se istovremeno njome definišu i demokratske vrijednosti koje narodi treba da ostvare kao obavezu.[145] Kod demokratskog konstitutivnog prava se, uz narode kao nacionalne kolektivitete, definišu i građani Bosne i Hercegovine, što znači da se etnička i građanska konstitutivnost smatraju jedinstvenom kategorijom. Narod kao etnička nacija stvara državu, ali je uređuje tako da se u njoj mogu nesmetano ostvarivati i razvijati vrijednosti građanskog društva.

Narodi u Bosni i Hercegovini, kao tri različita nacionalna subjekta, ne mogu da obezbijede građanska prava ukoliko se njihov identitet u cjelini svodi na zatvorenu etničku cjelinu, bez međuetničke saradnje i konsocijativnog usaglašavanja. S druge strane, građansko društvo ne može da postoji kao neka nova nadnacionalna kategorija, „mehanički" odvojena od osnove nacionalnih kolektiviteta. Narodi kao konstituanti, odnosno njihovi legitimni politički predstavnici u državnoj vlasti, obavezni su i odgovorni za izgradnju takvog političkog sistema u kojem će se vještačka suprotstavljenost građanskog i etničkog prevazilaziti kroz demokratski proces. Princip demokratije je u *Dejtonskom sporazumu* sadržan kao: *jedinstvo konstitutivnih prava i obaveza naroda, demokratski balans etničkih i građanskih vrijednosti, složen proces usaglašavanja kroz forme konsocijativne demokratije.* Jedno od slabih mjesta u demokratskom sistemu Bosne i Hercegovine je otuđenost vlasti od naroda i nedovoljna mogućnost kontrole i ograničavanja vlasti. *Dejtonski sporazum* je postavio široku demokratsku osnovu za izgradnju države i njenog političkog sistema, ali nije utvrdio garancije za ograničavanje i ustavnost vlasti.

Princip arbitraže. Od početka svog angažovanja u Bosni i Hercegovini međunarodna zajednica je imala arbitražni pristup kroz usaglašavanje tri nacionalna realiteta. Svi ponuđeni međunarodni planovi od 1992. do 1995. godine, predstavljali su arbitražne napore da se usaglase norme međunarodnog prava i realiteti bosanske državnosti. *Dejtonski*

[145] Preambula Ustava BiH navodi konstitutivna prava tri naroda u BiH, ali u tekstu, prije toga, navode se njihove obaveze: poštovanje pravde, pomirenje, trpeljivost, ljudsko dostojanstvo, sloboda, jednakost demokratske državne institucije, pluralističko društvo, poštovanje načela i Povelje OUN, privrženost suverenitetu i teritorijalnom integritetu i političkoj nezavisnosti BiH, obezbjeđenje međunarodnog humanitarnog prava, opredijeljenost za Univerzalnu deklaraciju o pravima čovjeka itd.

sporazum je donesen u arbitražnom procesu, a peti dio ovog sporazuma definiše arbitražu kao način rješavanja međuentitetskih sporova. Predstavnici oba entiteta (Federacija BiH i Republika Srpska) obavezuju se da će sve sporove rješavati mirnim načinom, kroz formu arbitraže, što je prihvaćeno u Ženevi prije zaključivanja *Dejtonskog sporazuma*. S obzirom na to da je *Dejtonski sporazum* nastao procesom arbitraže i da, u svojoj primjeni, sadrži trajno prisustvo međunarodnih faktora ustanovljena je institucija koja će brinuti o njegovoj cjelovitoj primjeni. *Savjet za primjenu mira* formiran je u Londonu 8–10. decembra 1995. godine. Navedeni oblik primjene Sporazuma proizašao je iz *Konferencije o Jugoslaviji,* koja je funkcionisala u Ženevi. *Upravni odbor,* kao operativno tijelo Konferencije (Savjeta), osnovan je kao izvršni organ da prati primjenu Sporazuma pod predsjedavanjem *Visokog predstavnika* za Bosnu i Hercegovinu. Pored različitih ovlaštenja institucija Visokog predstavnika ima i arbitražnu ulogu. „*Visoki predstavnik na terenu je konačni autoritet za tumačenje ovog sporazuma o civilnom sprovođenju mirnog rješenja*". (član 5. Aneksa 10) Tumačenje je bitan dio primjene, jer sukobljene strane mogu svaka za sebe, na različite načine, tumačiti pojedine norme Sporazuma, što bi otežalo njegovu primjenu. Jedinstveno i vrhovno tumačenje od strane jednog autoriteta omogućava ujednačenu i opštu primjenu prihvaćenih normi. Princip arbitraže je primijenjen u rješavanju problema Brčkog i međuentitetske linije u Sarajevu.[146] Prestanak procesa i principa arbitraže vezan je za saglasnost domaćih političkih subjekata o funkcionisanju i uređenju Bosne i Hercegovine. Uspostavljanjem ustavne osnove tri državotvorna subjekta i stvaranjem konsocijativnog političkog sistema ispuniće se ciljevi *Dejtonskog sporazuma* i arbitraža više neće biti potrebna.

Princip održanja države. Ovaj princip je od početka bio prisutan kao norma međunarodnog prava, ali i problematičan zbog unutrašnjeg međunacionalnog sukoba. Od svih bitnih elemenata države, Bosna i Hercegovina je, zbog međunacionalnog sukoba, imala samo jedan: međunarodno priznanje njenog integriteta i subjektiviteta. Ostali elementi države nisu postojali, jer nije bilo jedne centralne, nego tri entitetske vlasti, umjesto jednog ustava tri ustava, podijeljeno i suprotstavljeno stanovništvo na osnovi etničke nacije, tri teritorije sa tri posebne entitetske državne vlasti. Međunarodno priznanje je pet godina bilo jedini konstitutivni element države. Modaliteti unutrašnjeg preuređenja Bosne bili su različiti, ali su nezavisnost, teritorijalni integritet i međunarodni subjektivitet države ostali nepromjenjivi elementi ukupnog procesa. U preaumbuli Ustava (Aneks 4) konstitutivni narodi (njihovi ovlašteni

[146] Ustanovljenje Arbitražnog suda za Brčko od tri člana (jedan iz Republike Srpske, jedan iz Federacije BiH i jedan međunarodni arbitar); Privremena arbitražna odluka iz 1997; Privremena arbitražna odluka iz 1998. i Konačna arbitražna odluka iz 1999. godine; Arbitražna odluka o liniji razgraničenja u Sarajevu (naselje Dobrinja) iz 2001. godine.

predstavnici) su prihvatili obavezu *„privrženosti suverenitetu, teritorijalnom integritetu i političkoj nezavisnosti Bosne i Hercegovine u skladu sa međunarodnim pravom”.*

Ustavom se definiše kontinuitet nezavisnosti i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine*: „Kontinuitet, Republika Bosna i Hercegovina....nastaviće svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država sa unutrašnjom strukturom izmijenjenom...”* (član I Ustava).

Svi akti koji su negirali princip državnog kontinuiteta Bosne kao međunarodnog subjekta, *Dejtonskim sporazumom* su anulirani. Održivost Bosne kao države, osim međunarodnog priznanja, zavisi i od prihvaćenosti države od strane njenih naroda. Stabilna ustavna osnova za održanje države je pozitivan odnos sve tri etničke nacije prema Bosni i Hercegovini. Prihvatanje države od sve tri etničke nacije ima za posljedicu odgovarajuću strukturu države i vlasti. *Dejtonski sporazum* je ustanovio federativnu ustavnu osnovu na kojoj se izgrađuju institucije državne vlasti i politički sistem uopšte. Federativni oblik državnog uređenja je najoptimalniji model koji može biti prihvatljiv za sve tri etničke nacije, jer omogućuje tri suštinska cilja. Jedan se odnosi na teritorijalni integritet i cjelovitost države, drugi na ravnopravnu konstituivnost tri etničke nacije, a treći na ravnotežu etničkog i građanskog sadržaja u državi i društvu. Unitarni oblik prihvataju uglavnom Bošnjaci, ali ne prihvataju Srbi i Hrvati, a država nije stabilna i demokratski održiva na ovoj osnovi. Konfederalni oblik prihvataju Srbi, dijelom Hrvati, ali ne prihvataju Bošnjaci, jer na ovoj osnovi država bi se raspala. Jedan od mehanizama za izbjegavanje konfederalnih elemenata u državnom ustrojstvu bilo je preferiranje državotvornosti naroda, kao etničkih nacija, nad državotvornošću entiteta. *Dejtonskim sporazumom* je konstitutivnost tri etničke nacije definisana kao primarna, a konstitutivnost dva entiteta kao sekundarna i izvedena kategorija. Temelj održanja države nije na međusobnoj usaglašenosti entiteta, nego je na zajedničkoj suverenosti tri naroda što za posljedicu ima federativno uređenje države kao optimalni model njenog održanja.

Kada narodi imaju zajedničku suverenost ona je nedjeljiva, ne mogu jedan ili dva naroda da je separatno koriste, a konstitutivnost je jednaka, pa nema dominacije jedne etničke zajednice nad drugom, a zajednički suživot i konsocijativna demokratija postaju nužni oblik održanja države i funkcionisanja društva. Kada bi entiteti bili nosioci suverenosti oni bi u određenom trenutku iskoristili to svojstvo i otcijepili se od države čime bi se država raspala. Zato Ustav BiH nema dom entiteta, nego dom naroda. *„Funkcioneri naimenovani na položaje u ustanovama Bosne i Hercegovine predstavljaće, uopšte uzevši, narode Bosne Hercegovine...”*[147]

[147] Aneks IV Ustava Bosne i Hercegovine, član 9, stav 3.

2. Državno uređenje Bosne i Hercegovine

Državno uređenje je jedno od najspornijih pitanja u Bosni i Hercegovini oko kojeg se sukobljavaju vladajuće i intelektulane elite. Srpska intelktualna i politička elita smatra da je Bosna i Hecegovina složena država na konfederalnim elementima i da su entiteti konstituisali državnu zajednicu BiH. Bošnjačka intelektulna i politička elita smatra da je BiH građanska, regionalna država i da su entiteti bili nužna i privremena kategorija. Kod definisanja državnog uređenja Bosne i Hercegovine smatramo bitnim sljedeće elemente: *tetritorijalni sastav BiH, odnos nadležnosti između institucija entiteta i institucija na nivou Bosne i Hercegovine i organizacija vlasti.*

2.1. Sastav Bosne i Hercegovine

Prema *Dejtonskom sporazumu „Bosna i Hercegovina će se sastojati od dva entiteta– Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine*”[148] i nakon arbitražne odluke u svom sastavu ima i distrikt Brčko kao poseban oblik lokalne zajednice.

2.1.1. Republika Srpska kao teritorijalno-ustavni entitet

Republika Srpska kao državni entitet nastala je u protivrječnim procesima disolucije i agregacije državne vlasti u Bosni i Hercegovini u periodu od oktobra 1991. do novembra 1995. godine. Republiku Srpsku su osnovali poslanici *Srpske demokratske stranke (sedmadeset i dva poslanika) i Srpskog pokreta obnove (jedan poslanik)*, a kasnije su se priključili i srpski poslanici iz redova *Saveza reformista* i *Saveza komunista* (pet poslanika). Osim poslanika u Narodnoj skupštini kao subjekti stvaranja Republike Srpske bili su i članovi Predsjedništva iz srpskog naroda i funkcioneri na nivoima lokalne vlasti. Nekoliko faktora uticalo je na stvaranje Republike Srpske.

1. *Srpska demokratska stranka* kao legitimni predstavnik srpske etničke nacije, i njeni predstavnici u državnoj vlasti, nisu prihvatali unitarno državno uređenje u Bosni i Hercegovini i građanski princip *jedan čovjek–jedan glas.* Stav ove političke partije bio je da su etničke nacije konstitutivne i ravnopravne i da je majorizacija protivna državnoj osnovi Bosne i Hercegovine. Kao rezultat ovakvih stavova nastali su konstitutivni akti: *Platforma za vijeće naroda i Deklaracija srpskog nacionalnog vijeća. T*okom 1990. godine, kada su i doneseni navedeni akti, Srpska demokratska stranka i njeni predstavnici u vlasti priznavali su postojeći

[148] Ustav Bosne i Hercegovine, član 1, stav 3.

ustavni poredak Bosne i Hercegovine, ali kao federalne jedinice u Jugoslaviji.

U okviru tog poretka nastojali su da razriješe neka sporna pitanja nacionalne ravnopravnosti, na način da se postojeći Ustav dopuni amandmanima koji bi otklonili negativne posljedice amandmana LX iz jula 1990. godine. Nepostojanje adekvatnog ustavnog i institucionalnog mehanizma za obezbjeđenje nacionalne ravnopravnosti predstavljalo je prvi faktor koji je uticao na stvaranje Republike Srpske, a posebno međunacionalno preglasavanje srpskih predstavnika u Skupštini Bosne i Hercegovine 14. oktobra 1991. godine.

2. Regionalizacija je bila drugi faktor koji je bitno uticao na stvaranje Republike Srpske, i bez regionalizacije ovaj entitet ne bi ni mogao nastati. Nakon neuspjelih pokušaja Srpske demokratske stranke i njenih predstavnika da u okviru postojećeg ustavnog poretka riješi pitanje nacionalne ravnopravnosti, pogoršali su se međustranački i međunacionalni odnosi, posebno između srpskih i bošnjačkih predstavnika. Srpska strana je insistirala na ustavnom rješenju pitanja nacionalne ravnopravnosti, a bošnjačaka strana je u *Vijeću naroda* uviđala mogućnost blokade rada Parlamenta. Predstavnici Bošnjaka su nastavili da podržavaju postojeću institucionalnu organizaciju, a predstavnici Srba su počeli paralelno i samostalno da stvaraju nove realitete i institucije na lokalnom i regionalnom nivou. U ovom procesu, koji je trajao od proljeća do jeseni 1991. godine, formirane su srpske autonomne oblasti i regije, srpske opštine i Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini. Regionalizacija je uslovno imala tri faze: *prvo – izdvajanje teritorija sa srpskom većinom, drugo – povezivanje tih teritorija u cjelinu i treće – formiranje posebnih institucija na tim cjelovitim srpskim teritorijama.* Regionalizacija je dodatno produbila sukob *Srpske demokratske stranke* i *Stranke demokratske akcije* koji je eskalirao u oktobru 1991. godine i to je bio kraj saradnje između ovih političkih partija. Nakon oktobra 1991. godine nacionalne političke partije počele su donositi posebne konstitutivne akte koji su bili protivni ustavnoj osnovi ZAVNOBiH-a o zajedničkoj suverenosti tri nacije.

3. Osnivanje *Skupštine srpskog naroda u Bosni i Hercegovini* 24. oktobra 1991. godine predstavlja treći faktor u stvaranju Republike Srpske. Osnivanjem Skupštine stvoreno je najviše predstavničko i zakonodavno tijelo srpskog naroda u BiH i ono je objedinjavalo ukupni prostor srpskih autonomnih oblasti i regija. Definisanjem zakonodavnog ovlaštenja srpske Skupštine počeo je proces konstituisanja posebnog srpskog državnog entiteta u okviru Bosne i Hercegovine.

4. Prva odluka Skupštine srpskog naroda bila je da će srpski narod iz Bosne ostati u sastavu Jugoslavije, što je potvrđeno na plebiscitu srpskog naroda koji je održan 9. i 10. novembra 1991. godine. Srpski predstavnici su poistovjetili državno-teritorijalne interese Jugoslavije sa nacionalnim

interesima Srba iz Bosne. Tokom cijele 1991. godine predstavnici Srba u BiH su, kao primarni nacionalni interes, isticali očuvanje jugoslovenske države.

5. U novembru 1992. godine konstituisana je *Herceg-Bosna* kao politička zajednica hrvatskog naroda sa težnjom da se transformiše u državni hrvatski entitet. Herceg-Bosna se 28. avgusta 1992. godine transformisala iz političke zajednice u Republiku, kao hrvatski državno-teritorijalni entitet. Stvaranje Republike Herceg-Bosne potvrdilo je da se državna vlast Bosne i Hercegovine nalazi u disoluciji i potvrdilo se pravo teritorijalizacije etničke konstitutivnosti. *S*tvaranje Herceg-Bosne srpskim predstavnicima je poslužilo kao dodatni argument da se osnuje srpski državni entitet u Bosni i Hercegovini.

6. Ključni faktor u nastajanju Republike Srpske bila je odluka Skupštine srpskog naroda da se na području Bosne i Hercegovine osnuje Srpska Republika Bosna i Hercegovina, kao državni entitet srpskog naroda, 9. januara 1992. godine.

7. *Badinterova komisija* je svojim aktima (mišljenjima) u periodu od decembra 1991. do jula 1992. godine protumačila da se Jugoslavija nalazi u disoluciji. U Mišljenju br. 4. iz januara 1992. godine protumačeno je da i Bosna i Hercegovina može da dobije međunarodni subjektivitet, ali nakon pribavljenog legitimiteta građana na referendumu. S obzirom na to da su se srpski članovi Predsjedništva BiH Nikola Koljević i Biljana Plavšić protivili državnoj nezavisnosti Bosne i Hercegovine, Badinterova komisija je zaključila da formalni zahtjev za nezavisnost nije potpuno osnovan, ali da bi građanski referendum mogao dati dodatni legitimitet za državnu nezavisnost. Nakon tumačenja *Badinterove komisije,* politički predstavnici Srpske demokratske stranke našli su se u protivrječnom položaju, jer su Srbija i Crna Gora u aprilu 1992. godine radikalno promijenile svoje državne politike. Ove dvije republike prihvatile su tumačenje Badinterove komisije da je Jugoslavija u disoluciji, da ove države više nema i odlučile su da stvore novu državu Saveznu Republiku Jugoslaviju. Srbi iz Bosne i Hercegovine (ali i iz Hrvatske) bili su prinuđeni da definišu nove nacionalne politike u skladu sa novonastalim okolnostima. Nova država Savezna Republika Jugoslavija je definisala svoje zapadne granice na Drini, čime se stvorila nova realnost po kojoj su Srbi iz Hrvatske i Bosne ostali izvan granica nove države. Umjesto dotadašnje borbe za očuvanje jugoslovenske države, predstavnici Srba iz Bosne su na ukupnoj teritoriji srpskih autonomnih oblasti i regija proglasili svoj državni entitet *Srpsku Republiku Bosnu i Hercegovinu* i nastavili sa dograđivanjem njenih državnih institucija. Tumačenje *Badinterove* komisije da je Jugoslavija u disoluciji i stvaranje Savezne Republike Jugoslavije i ostavljanje Srba iz Bosne izvan te države, takođe je predstavljalo faktor formiranja srpskog državnog entiteta u Bosni i Hercegovini.

8. Ustav Srpske Republike Bosne i Hercegovine od 28. februara 1992. godine bio je osnova za izgradnju ukupnog institucionalnog, pravnog i političkog sistema na području navedenog srpskog entiteta.

9. Početkom oružanih međunacionalnih sukoba u proljeće 1992. godine raspao se ustavni sistem Bosne i Hercegovine, a novi srpski državni entitet je nastavio da djeluje kao samostalni državni subjekt. *Naziv Srpska Republika Bosna i Hercegovina* je promijenjen 12. avgusta 1992. godine, aktom *Deklaracija o državnom i političkom uređenju države.* Navedenim aktom, *Republika Srpska* je proglašena suverenim entitetom: *„Država je jedinstvena i suverena".*[149]

Republika Srpska je nastala tokom 1991. godine kroz proces teritorijalizacije konstitutivnosti srpske nacije u formi srpskih autonomnih oblasti, regija i opština. Deklaracijom o proglašenju Republike Srpskog naroda Bosne i Hercegovine od 9. januara 1992. godine teritorija oblasti i regija je objedinjena u jednu entitetsku teritoriju srpskog naroda u Bosni i Hercegovini. Donošenjem Ustava 2. februara utemeljen je ustavni poredak. Teritorija srpskog entiteta bila je definisana kao integralni dio teritorije Jugoslavije, što je bilo protivrječno rješenje. Zbog ovakvog određenja teritorije nije bilo jasno da li Srbi u Bosni stvaraju srpski entitet radi svojih nacionalnih interesa ili radi državnih interesa Jugoslavije. Očigledno su Srbi u Bosni tokom 1991. godine imali primarni interes da očuvaju Jugoslaviju, na način da zadrže Bosnu i Hercegovinu unutar jugoslovenske države u cjelini ili dijelom. Odredba iz Deklaracije od 9. januara 1992. godine, po kojoj će srpski državni entitet *biti u sastavu Jugoslavije kao federalna jedinica,* je ustavom od 28. februara iste godine brisana bez adekvatnog obrazloženja. Ustavom je definisana formulacija da će *Srpska Republika BiH biti u sastavu Jugoslavije,* ali bez federalnog statusa. U javnosti nije dovoljno objašnjeno zašto je radikalno izmijenjena formulacija temeljnog člana koji određuje status Srpske Republike BiH u Jugoslaviji. Razloge treba tražiti u protivljenju tadašnjih državnih institucija Jugoslavije da prihvate federalni status srpskog entiteta iz Bosne i Hercegovine. Protivrječnost jugoslovenskih državnih interesa i srpskih nacionalnih interesa u Bosni bila je očigledna u odredbama Deklaracije o osnivanju i ustavu entiteta. Ustavom je definisana još jedna radikalna izmjena u odnosu na ranija konstitutivna akta, a odnosi se na srpske autonomne regije i oblasti. Deklaracijom od 9. januara decidno su navedene srpske autonomne regije i oblasti kao područja srpskog entiteta, a Ustavom od 28. februara ova fomulacija je ukinuta i definisano je da teritoriju Srpske Republike BiH čine područja srpskih etničkih cjelina. Bila je očigledna namjera da se ukinu srpske autonomne oblasti i regije, da se ukine decentralizacija vlasti i da se srpski teritorijalni entitet priključi u

[149] *Deklaracija o državnom i političkom uređenju države,* „Službeni glasnik" Republike Srpske, br.14/92 od 7. decembra 1992. godine.

jugoslovensku državno-teritorijalnu cjelinu bez autonomnog državnog statusa. Teritorija Republike Srpske do *Dejtonskog sporazuma* obuhvatala je oko 65% ukupne teritorije Bosne i Hercegovine, a nakon *Dejtonskog sporazuma* obuhvata 49% od ukupne državne teritorije.

Tokom 1992. godine u *Srpskoj Republici Bosni i Hercegovini* trajali su procesi izgradnje državnih institucija u dva osnovna smjera: a) jačanje Skupštine kao dominantne institucije, bez čijeg legitimiteta srpski entitet ne bi bio prihvaćen u međunarodnim pregovaračkim procesima i b) zadržavanje civilnog oblika vlasti bez uvođenja ratnog stanja.

Prije donošenja Deklaracije o osnivanju srpskog entiteta i prije donošenja Ustava, Narodna Skupština je 21. decembra 1991. godine formirala *Ministarski savjet* kao privremeni oblik izvršne vlasti, sa zadatkom da se angažuje na izgradnji ustavno-institucionalnog sistema na prostoru srpskih etničkih cjelina. Zanimljiva je stranačka struktura ovog organa, jer od 24 člana Savjeta samo je osam bilo iz Srpske demokratske stranke, a ostalih 16 članova nisu bili pripadnici ove stranke. Savjet je obuhvatao srpske ministre u Vladi Bosne i Hercegovine, predsjednike izvršnih odbora regija i oblasti i druge članove. U proljeće, 27. marta 1992. godine, Ministarski savjet je prestao da postoji i njegovu ulogu je preuzela Vlada, koja je zajedno sa članovima Predsjedništva činila novoformirani *Savjet za nacionalnu bezbjednost*. Ovaj Savjet je od Narodne skupštine 27. marta dobio ovlaštenja da: *savjetuje, nadzire i analizira politička, ustavna i pravna pitanja i da zajedno sa Vladom predlaže rješenja*. S obzirom na to da je 27. marta 1992. godine Vlada srpskog entiteta formirana djelimično (premijer i tri ministra: odbrana, unutrašnji i spoljni poslovi) Savjet je objedinjavao premijera, navedena tri ministra, predsjednika Narodne skupštine, dva potpredsjednika Predsjedništva BiH i predsjednika Srpske demokratske stranke – ukupno 8 članova. *Savjet za nacionalnu bezbjednost* bio je vrhovno tijelo odlučivanja u državnoj vlasti sve do dok nisu stečeni uslovi za zasjedanje Narodne skupštine. Narodna skupština je 12. maja u Banjoj Luci donijela nekoliko bitnih odluka za srpski entitet:

1. Usvojeno je šest strateških ciljeva: razdvajanje od Bošnjaka i Hrvata, teritorijalno povezivanje kroz Posavinu, podjela Sarajeva, izlaz srpskog entiteta na more, stav da rijeka Drina više neće biti granica između Srba, i da će Neretva biti granica srpskog entiteta.

2. Formirana je vojska Srpske Republike Bosne i Hercegovine i izabran je vojni komandant i uspostavljena je civilna kontrola nad oružanim snagama.

3. Formirano je Predsjedništvo srpskog entiteta od tri člana: dva člana Predsjedništva BiH i predsjednik Srpske demokratske stranke koja je imala dvotrećinsku skupštinsku većinu.

Navedenim odlukama ojačana je uloga Narodne skupštine, a Savjet za nacionalnu bezbjednost je izgubio nadležnost u državnoj vlasti.

Nepunih mjesec dana nakon formiranja tročlanog Predsjedništva došlo je do izmjena i 4. juna formirano je petočlano Ratno predsjedništvo. U novo Predsjedništvo osim postojeća tri člana izabrani su: *predsjednik Narodne skupštine i predsjednik Vlade.*

Navedenim odlukama iznova je ojačana izvršna vlast u dva osnovna aspekta:

1. *Predsjedništvo od pet članova* obuhvatalo je i predsjednike Vlade i Skupštine i značilo je revitalizaciju *Savjeta za nacionalnu bezbjednost* kao vrhovnog organa koji objedinjava ukupnu državnu vlast i

2. na nivou srpskih opština formirana su lokalna ratna predsjedništva koja su bila direktno odgovorna i podređena Ratnom predsjedništvu entiteta.

U periodu od decembra 1991. do juna 1992. godine iskazivala su se dva suprotstavljena koncepta organizacije državne vlasti u Srpskoj Republici Bosni i Hercegovini.

Jedan koncept je podrazumijevao da Narodna skupština i opštinske skupštine trebaju biti institucionalna okosnica srpskog entiteta, iz nekoliko razloga:

- poslanici i odbornici imali su izborni legitimitet,
- Narodna skupština predstavljala je najviši oblik vlasti imala je zakonodavni i ustavni kapacitet,
- kao narodno predstavništvo Skupština je imala demokratski kapacitet za obuhvatanje i usaglašavnje različitih političkih interesa i ideologija.

U procesu međunarodne verifikacije srpskog entiteta kao sastavnog dijela Bosne, Skupština je imala veliki značaj, jer je simbolizovala legitimitet civilne vlasti (*istaknuti predstavnici ovog koncepta bili su poslanici i predsjednik Narodne skupštine Momčilo Krajišnik).*

Drugi koncept polazio je od osnove da treba ojačati izvršnu vlast u odnosu na Narodnu skupštinu iz sljedećih razloga: u vanrednim (ratnim) okolnostima treba imati operativno državno rukovodstvo koje obuhvata članove Predsjedništva, predsjednika Skupštine, Vlade i jedan broj ministara (odbrana, policija, spoljni poslovi), državno rukovodstvo sa manjim brojem ljudi je efikasnije i može brže donositi odluke (istaknuti predstavnici ovog koncepta bili su članovi Vlade i predsjednik *Srpske demokratske stranke* Radovan Karadžić). Osnovni koncept polazio je od modela Savjeta za nacionalnu bezbjednost u kojem su objedinjeni najviši funkcioneri države i koje djeluje kao najviši organ u vanrednim okolnostima.

Tokom juna 1992. godine, uporedo sa jačanjem pozicija izvršne vlasti, Vlada srpskog entiteta je 24. juna donijela odluku *ultra vires* kojom zabranjuje djelovanje političkih organizacija dok traje rat.

S obzirom na to da je djelovala jedna politička organizacija, *Srpska demokratska stranka,* Vlada je zabranila rad ove stranke koja je osnovala srpski entitet i bila legitimni predstavnik srpske nacije i imala legalitet za

vršenje vlasti. Kada ovome dodamo i činjenicu da su u Vladi preovladavali kadrovi bivšeg Saveza komunista, očigledna je bila namjera da se pod okriljem vanrednih ratnih okolnosti promijeni vlast, na način što će se oslabiti, redukovati ili eliminisati uticaj Srpske demokratske stranke i stvoriti prostor za djelovanje drugih stranaka, prije svega *Socijalističke partije*, čiji je predsjednik bio Slobodan Milošević. Formiranje *Socijalističke partije Republike Srpske i Srpske radikalne stranke* tokom 1993. godine potvrdilo je opravdane sumnje da zabrana rada Srpske demokratske stranke nije bila slučajna pogreška ili propust, nego odluka sa političkim ciljem.

Uporedo sa jačanjem izvršne vlasti i protivzakonitom zabranom djelovanja *Srpske demokratske stranke,* uslijedile su, 12. avgusta 1992. godine, nove izmjene u ustavnom sistemu Srpske Republike Bosne i Hercegovine:[150]

1. Ime srpskog entiteta je izmijenjeno u novi naziv *Republika Srpska* i ona je definisana kao nezavisna država izvan teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine.

2. Ukinute su regije i oblasti kao oblici demokratske decentralizacije i uveden je centralizam državne vlasti, bez bilo kakvog oblika regionalne autonomije. Predstavnici srpske nacije su tokom 1991. godine javno iznosili argumente da je centralizam državne vlasti nedemokratski, neprihvatljiv, neevroposki i da treba državu decentralizovati formiranjem regija i oblasti. Kada je formirana Republika Srpska tada su srpski predstavnici javno iznosili sasvim suprotnu argumentaciju, da je najbolja centralizovana država, da su regije i oblasti loša rješenja i da štete srpskom nacionalnom interesu. Pod izgovorom *srpskog jedinstva* stvorena je apsolutna centralizovana vlast u Republici Srpskoj, regije i oblasti su ukinute, a nadležnost opština je radikalno umanjena.

Krajem 1992. godine, 17. decembra, ponovo je izmijenjena struktura Predsjedništva i, umjesto Ratnog predsjedništva od pet članova, uvedena je funkcija Predsjednika Republike Srpske i dva potpredsjednika u skladu sa važećim ustavom.

Nakon potpisivanja *Dejtonskog sporazuma,* Republika Srpska je počela proces usklađivanja svog ustava sa ustavom Bosne i Hercegovine. Do 2000. godine i Odluke Ustavnog suda BiH, Republika Srpska je bila entitet srpskog naroda, a nakon navedenih odluka je entitet Srba, Hrvata i Bošnjaka.

Republika Srpska je kao teritorijalni entitet imala četiri karakteristične faze:

---

[150] Narodna skupština je donijela *Deklaraciju o državnom i političkom uređenju države,* „Službeni list Republike Srpske" 3/92.

1. Osnivanje Srpskih autonomnih oblasti i regija kao integralnih dijelova Jugoslavije (do kraja 1991. godine),

2. Formiranje posebnog srpskog državnog entiteta koji objedinjava srpske autonomne oblasti i koji je federalna jedinica u Jugoslaviji (januar–avgust 1992. godine),

3. Definisanje Republike Srpske kao nezavisne države izvan BiH i Jugoslavije (1992–1995 godina) i

4. Republika Srpska kao entitet unutar Bosne i Hercegovine (nakon Dejtonskog sporazuma). Zaključivanjem Dejtonskog sporazuma Republika Srpska je priznata kao integralni dio Bosne i Hercegovine, kao jedan od dva državna entiteta.

Analizom konstitutivnih akata na osnovu kojih je stvarana Republika Srpska i koji su uticali na njeno utemeljenje, može se zaključiti da je ovaj entitet nastao u jednom protivrječnom procesu preplitanja jugoslovenskih državnih interesa i nacionalnih interesa Srba iz Bosne i Hercegovine. Republika Srpska je teritorijalno nastala iz srpskih autonomnih oblasti i regija kojima su objedinjene pojedine opštine u cjelini ili dijelom, u procesu koji je trajao cijelu 1991. godinu. Republika Srpska je teriotorijalno nastajala na prostoru postojeće Bosne i Hercegovine kao federalne članice jugoslovenske države. Nakon definisanja teritorijalne cjelovitosti srpskog entiteta 9. januara 1992. godine Narodna skupština je počela sa procesom uspostavljanja centralizovane teritorijalne organizacije kojim su ukinute regije i oblasti. Karakteristično je za Republiku Srpsku da je ona teritorijalno nastala pet mjeseci prije formiranja Vojske Republike Srpske, što znači da su ovaj entitet formirale civilne vlasti, Narodna skupština Republike Srpske i skupštine srpskih autonomnih oblasti i regija.

Ključni subjekt formiranja Republike Srpske, kao srpskog državnog entiteta na prostoru Bosne i Hercegovine, bila je *Srpska demokratska stranka* Bosne i Hercegovine. Ova politička partija je postala legitimni državotvorni subjekt srpskog naroda u BiH, jer je na izborima 1990. godine dobila više od dvije trećine birača iz srpske etničke nacije. Srpski državni entitet u Bosni i Hercegovini je kreacija *Srpske demokratske stranke* u složenim okolnostima disolucije Jugoslavije i priznata je od velikih sila kao integralni dio Bosne i Hercegovine. S obzirom da je ova politička stranka nastala kao originerna organizacija Srba na području Hrvatske i Bosne i Hercegovine, ona nije bila politički vezana za stranačke centrale u Beogradu. Zbog samostalne političke pozicije, nezavisne od zvaničnog Beograda, *Srpska demokratska stranka* je imala mogućnost da samostalno kreira politička rješenja za srpski narod u BiH, bez saglasnosti zvaničnog Beograda. Republike Srpske, kao državnog entiteta u Bosni i Hercegovini, ne bi danas bilo da su o tome odlučivale državne vlasti Srbije i Savezne Republike Jugoslavije (sukob oko Vens–Ovenovog plana između poslanika SDS-

a i rukovodtsva Srbije i Jugoslavije). U odnosu na svoje izvorno svojstvo Republika Srpska je suštinski izmijenjena u tri osnova elementa:

- do odluka Ustavnog suda BiH iz 2000. godine Republika Srpska je bila entitet srpske nacije, a nakon ovih odluka sve tri konstitutivne nacije (Srba, Hrvata i Bošnjaka) su ravnopravne i jednako konstitutivne,
- ukinute su regije i autonomne oblasti i Republika Srpska je danas apolutno centralizovan državni entitet, iako je formirana od oblasti i regija,
- Republika Srpska je danas integralni dio države Bosne i Hercegovine, a u vrijeme međunacionalnog sukoba funkcionisala je kao nezaviosna država.

Republika Srpska je nastala kao kreacija *Srpske demokratske stranke* uz podršku većine srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, na već postojećoj državnoj teritoriji Bosne i Hercegovine, i priznata je Dejtonskim sporazumom kao ravnopravan državni entitet (federalna jedinica) u Bosni i Hercegovini. Nije Bosna stvorila Republiku Srpsku, niti je Republika Srpska stvorila Bosnu, nego su narodi u Bosni i Hercegovini stvorili i jedno i drugo.

2.1.2. Federacija BiH kao teritorijalno-ustavni entitet

Federacija Bosne i Hercegovine je državni entitet nastao spajanjem Herceg-Bosne kao hrvatskog entiteta i dijela Bosne i Hercegovine koji je bio pod kontrolom armije BiH i praktično djelovao kao bošnjački entitet. Herceg-Bosna je nastala 28. avgusta 1993. godine kao hrvatski državni entitet, kojem je prethodila Hrvatska zajednica *Herceg-Bosna* iz novembra 1991. godine. *Vašingtonskim sporazumom* od 18. marta 1994. godine, uz posredničku ulogu Sjedinjenih Američkih Država, izvršena je agregacija bošnjačkog i hrvatskog entiteta u novi zajednički entitet pod nazivom Federacija BiH.

Državnu vlast i ustavni poredak u ovom entitetu utemeljila je *Ustavotvorna skupština,* koja je funkcionisala od 30. marta 1994. do 1996. godine. Skupštinu su činili poslanici hrvatskog i bošnjačkog naroda, izabrani u *Skupštinu Bosne i Hercegovine* na izborima 1990. godine. Relativno dugo funkcionisanje Ustavotvorne skupštine bilo je uslovljeno realnim okolnostima oružanog međunacionalnog sukoba i nemogućnosti demokratskih izbora. Ustavotvornu skupštinu su činile dvije nacionalne delegacije, sastavljene od poslanika iz reda hrvatskog i bošnjačkog naroda, čime je priznata i potvrđena konstitutivnost dvije etničke nacije. Ustav je donesen dvotrećinskom većinom koja uključuje natpolovičnu većinu svake nacionalne delegacije, čime je potvrđen specifičan model odlučivanja „nacionalno-građanske većine".

Konstituišuća vlast državnog entiteta Federacija BiH zasnivala se na dva nacionalna elementa s jednakim konstitutivnim pravima. Odluke se donose dvotrećinskom ili prostom većinom, ali u oba slučaja ta većina sadrži većinu u svakom nacionalnom klubu pojedinačno *(princip duple većine*). Koncept *Vijeća naroda,* koji je tokom 1990. godine predlagala *Srpska demokratska stranka,* na posredan način je potvrđen kroz *Ustavotvornu skupštinu* Federacije BiH i prihvaćen kao model odlučivanja i funkcionisanja višenacionalne državne vlasti. Federacija je konstituisana kao entitet bošnjačkog i hrvatskog naroda, a struktura državne vlasti je definisana Ustavom od 30. marta 1994. godine. Članom I Ustava preoblikuje se unutrašnja struktura, pa se teritorija sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom organizuje na federativnom principu kroz kantone.

Srbi nisu bili priznati kao konstitutivni subjekt u stvaranju entiteta Federacije BiH, tako da je ovaj entitet stvoren na dvonacionalnoj osnovi bez priznavanja srpske konstitutivnosti. Kantoni kao federalne jedinice (ukupno 10) objedinjavali su dva kriterijuma: *etničko-nacionalni i geografsko-ekonomski,* i objedinjavali su dva principa: *nasljeđe iz ranijeg perioda i ciljeve koje treba postići u budućnosti*. Stvaranjem Federacije BiH ukinut je hrvatski državni entitet *Hrvatska Republika Herceg-Bosna,* što je bio politički ustupak vitalnom interesu bošnjačkog naroda. Politički ustupak vitalnom interesu hrvatskog naroda izražen je u dva oblika: prvo – Federacija BiH, prema *Vašingonskom sporazumu*, mogla je da stupi u konfederalne odnose sa Republikom Hrvatskom i drugo – kantonalna organizacija Federacije omogućava da i hrvatski narod bude većinski u pojedinim kantonima, tako da se etnička teritorijalizacija zadržava u određenom obliku (Zapadnohercegovački, Posavski, Hercegbosanski kanton).

Konfederalne veze Federacije sa Hrvatskom su prestale da važe nakon potpisivanja *Dejtonskog sporazuma,* jer je sadržaj *Vašingtonskog sporazuma* ugrađen u *Dejtonski*, kao njegov integralni dio, čime je upostavljena državna cjelovitost Bosne i Hercegovine, obuhvatajući i Republiku Srpsku. Konfederalne veze su imale više vojnu nego ustavnu svrhu, jer su omogućile zajedničko dejstvo Armije BiH, Hrvatskog vijeća odbrane i vojske Hrvatske protiv oružanih snaga Republike Srpske Krajine i Republike Srpske. Kantonalna organizacija Federacije proistekla je iz realnih okolnosti postojanja državnog entiteta *Herceg-Bosna* i na osnovu konstitutivne volje hrvatskog naroda. Kantoni su, prema Ustavu Federacije, federalne jedinice (Ustav, dio I, član. 2) i imaju teritoriju, zakonodavnu vlast, izvršnu i sudsku vlast. Ustavom su podijeljene nadležnosti prema federativnom principu: *isključive nadležnosti institucija Federacije, zajedničke nadležnosti institucija kantona i Federacije i isključive nadležnosti kantona*. Formiranje Federacije bilo je značajno iz nekolikon razloga:

- promijenjeno je državno uređenje Bosne i Hercegovine iz unitarnog u federalno,
- priznata je državotvornost etničkih nacija na balansu etničkog i građanskog,
- priznat je legitimitet izabranih poslanika u Skupštinu BiH na izborima 1990. godine i njihovo pravo da odlučju o ustavnoj prekompoziciji Bosne i Hercegovine,
- verifikovano je postojanje entieteta, pa je priznanjem Federacije BiH kao entiteta istovremeno priznata i Republika Srpska kao entitet,
- uvedena je međunarodna zajednica (velike sile) kao bitan i neophodni faktor državnog statusa i ustavnog preuređenja Bosne i Hercegovine.

Federacija BiH je ustanovljena na konstitutivnosti Hrvata i Bošnjaka bez konstitutivnih prava Srba, a nakon odluka Ustavnog suda BiH iz 2000. i ustavnih promjena iz 2002. godine u Federaciji su, osim Hrvata i Bošnjaka, i Srbi postali konstitutivan narod. Za razliku od Republike Srpske, vlast na teritoriji Federacije BiH je decentralizovana kroz deset kantona (šire u tekstu o odnosu nadležnosti kantona i institucija na nivou Federacije).

Federacija BiH je stvorena voljom bošnjačkih i hrvatskih poslanika izabranih u Skupštinu BiH 1990. godine, uz aktivno arbitražno posredovanje Sjedinjenih Američkih Država. Opet se može reći da Bosna nije stvorila Federaciju BiH, niti je Federacija stvorila Bosnu, nego su narodi iz Bosne stvorili i jedno i drugo.

2.1.3. Distrikt Brčko kao sporno područje u BiH

Područje opštine Brčko bilo je sporno pitanje između nacionalnih predstavnika tokom cijelog procesa pregovora od 1992. do 1995. godine. *Dejtonskim sporazumom* Brčko je i dalje ostalo sporno područje, ali su definisani mehanizmi njegovog rješavanja. Formalno, Brčko je ostalo u sastavu Republike Srpske dok poseban tribunal ne odluči o njegovom konačnom statusu.[151] Arbitraža je definisana u skladu sa međunarodnim javnim pravom i bila je obavezujuća za sve strane u sporu. Arbitraža je imala nekoliko faza od 1996. do 2009. godine, kada je ovaj proces završen donošenjem ustavnog amandmana.

1. U Dejtonskom sporazumu definisana je sporna međuentitetska linija. *„Strane su saglasne da se podvrgnu obavezujućoj arbitraži spornog*

---

[151] Prema Aneksu V *Dejtonskog sporazuma*, Republika Srpska i Federacija BiH su prihvatile da će sva sporna pitanja između entiteta rješavati arbitražom. Brčko kao sporno ustavno i teritorijalno pitanje definisano je u Aneksu II koji reguliše linije razgraničenja. Sve strane (BiH, Federacija BiH, Republika Srpska, Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija) prihvatile su arbitražu za Brčko kao način konačnog rješavanja njegovog statusa (član V Aneksa II).

dijela granične linije između entiteta u oblasti Brčkog."[152] „Ukoliko se ne postigne drugačiji dogovor, oblast naznačena u gornjem stavu 1. biće i dalje pod upravom kakva je sada".[153]

2. Strane (Republika Srpska i Federacija BiH) su prihvatile da Arbitražni tribunal čine trojica arbitara: jedan koga imenuje Republika Srpska, jedan koga imenuje Federacija BiH i jedan arbitar koga će imenovati strane u sporu. Ukoliko se to ne desi, tada će trećeg arbitra imenovati predsjednik *Međunarodnog suda pravde* i ovaj arbitar biće predsjedavajući. Republika Srpska je imenovala Vitomira Popovića, a Federacija Ćazima Sadikovića. S obzirom na to da strane u sporu nisu mogle da se slože oko trećeg arbitra, predsjednik *Međunarodnog suda pravde* je 15. jula 1996. godine imenovao Robertsa B. Ovena za trećeg arbitra, koji je postao i predsjedavajući Arbitražnog tribunala za Brčko. Predsjednik tribunala imao je pravo da sam donese arbitražnu odluku kao treća neutralna strana, ako ne bude saglasnosti između entitetskih arbitara.

3. U drugoj polovini 1996. godine počeo je arbitražni proces i pojavio se ključni problem predmeta arbitraže: da li je to cijela teritorija Brčkog ili samo linija razgraničenja? Formalno je u *Dejtonskom sporazumu* definisana linija razgraničenja, ali u praksi je to postala ukupna opštinska teritorija. Transformacija predmeta arbitraže od linije razgraničenja u ukupnu teritoriju opštine nastala je zbog suprotstavljenih i megalomanskih stavova oba entiteta. Federacija BiH je ispravljanje linije razgraničenja tumačila tako što bi se ova linija pomjerila na sjever do obale rijeke Save i obuhvatila bi cijelu teritoriju opštine, čime bi Brčko u cjelini pripalo Federaciji BiH. Republika Srpska je ispravljanje linije razgraničenja tumačila tako što bi se ta linija pomjerila na jug od oko 20 kilometara, čime bi skoro cijela teritorija opštine pripala Republici Srpskoj. Strane u arbitraži su od početka imale isključive stavove koji nisu ostavljali mogućnosti za kompromis. S obzirom na to da su Strane pod rješavanjem *spornog dijela granične linije između entiteta* podrazumijevale pripajanje cijele teritorije opštine jednom od entiteta, pojam *linija razgraničenja* je izgubio smisao i predmet arbitraže je postala ukupna teritorija Brčkog. U nastaloj situaciji bila su moguća tri ishoda: da Brčko u cjelini pripadne Federaciji BiH, da Brčko u cjelini pripadne Republici Srpskoj ili da Brčko bude u specifičnom statusu i da ne pripadne nijednom od entiteta.

4. Na osnovu iznesenih argumenata Strana Arbitražni tribunal je u Rimu 14. februara 1997. godine donio *Odluku o prelaznoj međunarodnoj superviziji na području Brčkog* na period od jedne godine. Cilj je bio da se u prelaznom periodu *razjasni situacija* i da se smanje međunacionalne tenzije. Visoki predstavnik u BiH dobio je ovlaštenje da na mjesto

[152] Aneks II, član V, stav 1.
[153] Isto, stav 4.

supervizora imenuje jednog od svojih zamjenika. Zadatak supervizora je bio da izradi strategiju jačanja mira i da omogući: povratak izbjeglica, slobodu kretanja, ekonomski oporavak, jačanje demokratije, policije itd. Supervizoru su Odlukom data ovlašćenja pravne suprematije nad domaćim vlastima i propisima. Odluka iz Rima sadržavala je suštinski princip koji su tadašanje vlasti Republike Srpske zanemarile: da se za godinu dana popravi stanje i da supervizor sa domaćim vlastima ostvari zadovoljavajući napredak, koji bi bio osnova za donošenje konačne arbitražne odluke. *Upravni odbor za primjenu mira* je u Beču 7. marta 1998. godine održao konferenciju na temu Brčkog i imenovao američkog diplomatu Roberta Faranda za prvog supervizora za Brčko.

5. Nakon isteka prelaznog perioda od godinu dana, Arbitražni tribunal je, 15. i 25. marta 1998. godine u Beču, donio novu *Dopunsku odluku.* Ovom Odlukom otvoreno je pitanje cijele teritorije Brčkog kao predmeta arbitraže, umjesto dotadašnje međuentitetske linije, čime je kvalitativno izmijenjen proces arbitraže, a kao razlog za proširenje navedena je opstrukcija vlasti Republike Srpske. S obzirom na to da se stanje u Brčkom nije popravilo u pogledu ljudskih prava i povratka izbjeglica, i da je kao krivac naznačena Republika Srpska, stvorena je mogućnost da se Brčko u cjelini pripoji Federaciji BiH.

6. Konačna arbitražna odluka za Brčko donesena je od strane Arbitražnog tribunala na zasjedanju u Beču 5. marta 1999. godine. S obzirom na to da nije bilo saglasnosti arbitara iz Republike Srpske, Vitomira Popovića, i iz Federacije BiH, Ćazima Sadikovića, Konačnu odluku je donio predsjedavajući arbitar Roberts B. Oven i ona sadrži nekoliko bitnih i obavezujućih elemenata. Tribunal je odbio da Brčko pripadne Republici Srpskoj, odbio je da Brčko pripadne Federaciji BiH i definisao je Brčko kao posebnu cjelinu izuzetu iz isključive kontrole jednog ili drugog entiteta. S obzirom na to da su entiteti prihvatili obavezu „neodložnog sprovođenja" odluke Tribunala, smatra se da su entiteti delegirali svoja ovlaštenja vezana za upravljanje u Brčkom na novu ustanovu – multietničkoj demokratskoj vladi Brčko Distrikta pod eksluzivnim suverenitetom Bosne i Hercegovine. Smatra se da su etniteti donošenjem Odluke trajno prenijeli svoje suverenitete na institucije Distrikta i savezne isntitucije Bosne i Hercegovine. Međunarodni Supervizor ima ovlaštenja za uspostavljanje institucija u Brčkom i za sveukupnu koordinaciju sa drugim institucijama u Bosni. Cjelokupna (predratna) teritorija opštine Brčko će postati zajednička (*condominium),* koja istovremeno i u cjelini pripada i jednom i drugom entitetu, što je značilo da je međuentitetska linija na teritoriji Brčkog izgubila značaj i da je Supervizor može ukinuti kada to smatra potrebnim. Entiteti neće imati nikakvih ovlaštenja unutar granica Distrikta kojim će upravljati unitarna vlada.

Vlada Distrikta će se sastojati od: Skupštine Distrikta kao zakonodavne institucije koja se bira neposrednim izborima koje zakazuje Supervizor, Izvršnog odbora kao izvršne vlasti koga bira Skupština, nezavisnog sudstva kao sudske vlasti na prvostepenom i drugostepenom nivou i jedinstvene policije.

Postojeće entitetsko zakonodavstvo, koje je važilo u Distriktu do Konačne odluke, ostaće na snazi dok se ne promijeni zakonima Distrikta i Parlamentarne skupštine BiH.

Konačnom arbitražnom odlukom entiteti (Republika Srpska i Federacija BiH) su izgubili nadležnost vršenja državne vlasti u Brčkom i zadržali su zajednička prava nad teritorijiom, ali bez međuentitetske linije razgraničenja. Konačna odluka koja je donesena u skladu sa odredbama Dejtonskog sporazuma sadrži i *teške* kazne za entitet koji se ne bude pridržavao odluke, ili na bilo koji drugi način bude opstruisao njenu potpunu primjenu. *„Dejtonski sporazum zahtijeva da entiteti „bez odlaganja“ sprovedu konačnu i obavezujuću odluku Tribunala”.* (član IX, tačka 65 Konačne odluke).

Tribunal će sačuvati jurisdikciju nad ovim sporom sve dok Supervizor, uz odobrenje Visokog predstavnika, ne obavijesti Tribunal: (a) da su dva entiteta u potpunosti ispunila svoje obaveze da podrže uspostvaljane institucija opisanih u Odluci i (b) da u opštini Brčko te ustanove funkcionišu efikasno i, po svemu sudeći, trajno. Sve dok ne bude o tome obaviješeten, Tribunal će zadržati pravo da po potrebi modifikuje Konačnu odluku u slučaju značajnog nerpidržavanja njenih odredbi od strane jednog od entiteta. (član IX, tačka 67 Konačne odluke).

„Ne ograničavajući opšti karakter gore navedenog, *modifikacija Konačne odluke od strane Tribunala može obuhvatiti odredbe kojima se teritorija Distrikta u potpunosti prebacuje iz onog entiteta koji se ne pridržava odluke, i stavlja pod isključivu kontrolu drugog entiteta*” (član IX, tačka 68 Konačne odluke).

Konačna odluka u suštini nije konačna i može da se promijeni na način da se Brčko dodijeli u nadležnost jednog od entiteta, u slučaju da drugi entitet svojim djelovanjem ugrozi status Distrikta.

7. Amandmanom na Ustav Bosne i Hercegovine, koji je donijela Parlamentarna skupština od 26. marta 2009. godine, Brčko je definisano kao posebna teritorijalna jedinica lokalne samouprave koja je pod nadležnošću institucija sa nivoa Bosne i Hercegovine. Teritorija Brčkog je definisana kao zajednička svojina (kondominijum) entiteta, ali ne postoji (koimperijum) kao zajednička vlast entiteta. Kondominijum bez koimperijuma predstavlja *golo pravo,* pogotovo ako u imamo u vidu i činjenicu da je dosadašnja međuentitetska linija razgraničenja izbrisana. Ukupna teritorija Brčkog je istovremeno svojina i Republike Srpske i Federacije BiH bez linija razgraničenja i bez njihove ustavno-pravne nadležnosti nad ovom zajedničkom teritorijom. Status Distrikta Brčko je

danas ustavno uređen na način da trajno onemogućava secesiju Republike Srpske od Bosne i Hercegovine. Ustavnim amndmanom je potvrđena i *ojačana* Konačna arbitražna odluka i dat joj je potpuni legitimitet, što dodatno osigurava teritorijalni ingritet države i sprečava Republiku Srpsku da realizuje secesiju od Bosne i Hercegovine.

Tri teritorijalne cjeline u Bosni i Hercegovini (dva entiteta i jedna lokalna zajednica kao distrikt) nastale su na različite načine, zbog čega teritorijalna organizacija BiH ima asimetričnost koja se proteže i kroz organizaciju državne vlasti. (Republika Srpska kao unitarni entitet, Federacija sastavljena od 10 kantona kao decentralizovabni entitet i Brčko distrikt sa specifičnim položajem distrikta). *Dejtonskim sporazumom* entiteti (Republika Srpska i Federacija BiH) su definisani kao integralni dijelovi Bosne i Hercegovine. Entiteti nisu nastali prije Bosne i Hercegovine, i nisu međusobnim ugovorom formirali Bosnu kao zajedničku državu dva entita (konfederalna varijanta), nego su nastali u okviru Bosne i na dijelu njene teritorije. S druge strane, Bosna i Hercegovina nije stvorila entitete odlukama državnih vlasti, pa na njih prenijela dio nadležnosti (unitarna varijanta), nego su nastali na osnovi narodne volje i sticajem istorijskih okolnosti. Ne postoji teritorijalni integritet Bosne bez entiteta i ne postoji teritorijalni integritet entiteta izvan Bosne. *Dejtonskim sporazumom* odbačeni su unitarizam i konfederalizam kao dvije krajnosti, a prema teritorijalnoj organizaciji Bosna i Hercegovina je uspostavljena kao federativna država.

2.2. Odnos nadležnosti između institucija entiteta i institucija na nivou Bosne i Hercegovine

2.2.1. Osnovni aspekti

Nadležnost poimamo kao legalno ovlašćenje određene državne institucije da može vršiti državnu vlast, u kapacitetu koji je definisan ustavom i zakonom. U federativnim državama uobičajeni model vršenja vlasti je podjela ovlašćenja na nivo saveznih institucija, na nivo federativnih jedinica i nivo zajedničkih nadležnosti. Podjela ima svrhu da zadovolji različite interese državotvornih subjekata i da uravnoteži moć između federalnih jedinica i saveznih organa. Podjela vlasti na dva nivoa ne znači *vlasništvo* nad vlašću, u smislu „naša" i "njihova", vlast gdje su jedna drugoj suprotstavljene. Federativna podjela vlasti je na funkcionalnom principu, gdje se jedna državna vlast vrši na dva nivoa, kao jedinstvena kategorija. Odnos između saveznih organa i organa federalnih jedinica je složen, jer u određenim sadržajima vlasti postoji suprematija saveznih organa, a u drugima i jedni i drugi organi zajedno djeluju, dok u određenim sadržajima federalni organi samostalno vrše vlast. U poslovima nezavisnosti, suverenosti, teritorijalnog integriteta države, njenih

međunarodnih obaveza, postoji suprematija saveznih organa nad federalnim. *Primjer: u Bosni i Hercegovini granična služba, spoljna politika, oružane snage, zaključivanje međunarodnih ugovora i sl.*

U oblasti policijskih poslova, sudstva, javnih korporacija, savezne i federalne institucije zajedno ostvaruju nadležnosti u međusobnoj saradnji i koordinaciji. Postoje različiti modeli grupisanja sadržaja vlasti između federalnih jedinica i saveznih institucija, ali su sve institucije ograničene jednim saveznim ustavom – *suprematija ustavnosti.* Savezni ustav ima suprematiju nad ustavima federalnih jedinica, a sporove između federalnih i saveznih institucija rješava Savezni ustavni sud.

Šta je država i državna vlast u Bosni i Hercegovini? Ovo jednostavno pitanje je i teorijski i politički najspornije od potpisivanja *Dejtonskog sporazuma* do danas. Konfederalisti i unitaristi su, iz različitih pozicija i interesa, iskrivili pojam države i državne vlasti u teoriji i u političkoj praksi. Nastao je pogrešan pojam *„entiteti i Bosna i Hercegovina – vlast entiteta i vlast institucija Bosne i Hercegovine”.*

Razdvajanje navedenih pojmova, kao dvaju različitih i suprotstavljenih kategorija, suprotno je Ustavu BiH i *Dejtonskom sporazumu*. Entitet i država su jedinstvena kategorija, entitetska i državna vlast su takođe jedinstvena kategorija, jer entitet je dio države i ne postoji odnos *entitet i država*. Nadležnosti entiteta i nadležnosti institucija na nivou Bosne i Hercegovine imaju Ustav Bosne i Hercegovine kao jedan pravni izvor i zato je državna vlast koja je definisana jednim Ustavom jedinstvena kategorija, bez obzira što se vrši na više nivoa. Entiteti imaju posebne nadležnosti, zbog toga što im je to Ustavom dato, a isto tako i institucije na nivou Bosne imaju nadležnosti koje su im istim pravnim aktom date. Nisu institucije na nivou Bosne i Hercegovine dale nadležnosti entitetima, niti su entiteti dali nadležnosti institucijama na nivou Bosne i Hercegovine, nego je i jednima i drugima nadležnost data jednim Ustavom. Navedeni princip federalizma proistekao je osnove državnosti Bosne i Hercegovine i procesa arbitriranja međunarodne zajednice između suprotstavljenih nacionalnih koncepata.

Srbi su imali stvoren državni entitet Republiku Srpsku, koja je do 1995. godine funkcionisala kao samostalna država, i zagovarali su konfederalnu Bosnu i Hercegovinu na principu da *entiteti konstituišu Bosnu i Hercegovinu.* Konfederalna ustavna osnova bila bi slična osnovi bivše socijalističke Jugoslavije: entiteti prvo donesu svoje konstitutivne akte, a zatim odlukama svojih najviših organa prenose nadležnosti na nivo institucija savezne države, i to samo one koje ne mogu da ostvare na nivou entiteta. Na nivou entiteta zadržavaju izvorne, a na nivo saveznih institucija prenose delegirane nadležnosti.

Arbitražni plan „Oven–Stoltenbergov” o Bosni *kao uniji tri etničke republike* predviđao je konfederalnu Bosnu i Hercegovinu koja bi trajala dvije godine, a zatim bi se kroz etničke referendume vjerovatno raspala.

Nakon potpisivanja *Vašingtonskog sporazuma* iznova se ukazala prilika za uređenje Bosne na konfederalnoj osnovi. Vašingtonskim sporazumom priznata je etnička konstitutivnost, priznat je legitimitet izabranih poslanika iz 1990. godine i ukinuto je unitarno uređenje Bosne i Hercegovine. Nakon formiranja Federacije BiH posredno je priznata i Republika Srpska i stvorena je mogućnost da dva entiteta zaključe međusobni ugovor o novoj državnoj zajednici i prenosu ovlaštenja na zajedničke institucije. Prema ovom modelu Bosna i Hercegovina ne bi imala kontinuitet, nego bi iznova bila formirana voljom entiteta.

Predstavnici Bošnjaka i subjekti međunarodne zajednice nisu prihvatili konfederalni model uređenja Bosne i Hercegovine i zato entiteti nisu bili subjekti pregovaranja u Dejtonu. Subjekti pregovaranja bile su velike sile, susjedne države i legitimni predstavnici tri etničke nacije iz Bosne i Hercegovine. Srpsku etničku naciju predstavljao je predsjednik Republike Srbije Slobodan Milošević na osnovu punomoći Narodne skupštine Republike Srpske, hrvatsku etničku naciju predstavljao je predsjednik Hrvatske Franjo Tuđman i bošnjačku etničku naciju predstavljao je Alija Izetbegović, koji je formalno vršio funkciju predsjednika Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Parafiranje Sporazuma u Parizu imalo je svrhu da svi subjekti u Bosni (predstavnici entiteta, naroda) prihvate obavezu da će prihvatiti i provesti odredbe Sporazuma. *„Strane i entiteti koje one predstavljaju obavezuju se da će potpisati ove sporazume u Parizu u njihovoj sadašnjoj formi.“* (Sporazum o parafiranju opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, član I) U članu II navedenog sporazuma dalje se navodi: *„Današnje parafiranje svakog bloka za potpis Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i njegovih aneksa izražava saglasnost Strana i entiteta koje one predstavljaju da su se obavezale tim sporazumom”.* Strane (Republika Hrvatska, Republika Bosna i Hercegovina i Savezna Republika Jugoslavija) su se saglasile da će entiteti prihvatiti obavezu provođenja sporazuma, a Strane su pred međunarodnom zajednicom odgovorne da obezbijede dalju saglasnost entiteta. Uloga Hrvatske i Srbije u primjeni *Dejtonskog sporazuma* je u prvom redu njihova obaveza da utiču na Srbe i Hrvate iz BiH da primjenjuju *Dejtonski sporazum*, a u mjeri u kojoj izvršavaju obaveze Srbija i Hrvatska imaju pravo da učestvuju u odlučivanju kroz Savjet za primjenu mira.Bošnjaci su od početka državne krize bili za unitarno državno uređenje sa određenim oblikom regionalizma i preferirali su princip *„Bosna i Hercegovina osniva entitete”.* Prema ovom modelu Bosna bi zadržala državni kontinuitet, a entiteti bi bili privremena kategorija na nivou regija i oblasti. Međunarodna zajednica, Srbi i Hrvati nisu prihvatili koncept unitarne države tako da je i ova varijanta državnog uređenja odbačena.

Teorija da su entiteti prolazna kategorija, nema uporište u *Dejtonskom sporazumu*, jer je Ustavom BiH definisano *„Republika Bosna i*

Hercegovina ...nastaviće svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom izmijenjenom...” (član I, stav 1. Ustava BiH). Ustavna odredba: *„Bosna i Hercegovina će se sastojati od dva entiteta”*(član 1, stav 3. Ustava BiH), definiše dva državna entiteta kao integralne dijelove države koji su trajna ustavna kategorija sve dok državotvorni subjekti ne odluče o drugačijem državnom uređenju. U dejtonskoj arbitraži Bosna i Hercegovina nije bila prisutna kao subjekt međunarodnog prava koja je sa drugim državama zaključila međunarodni ugovor u formi mirovnog sporazuma, nego su u pregovorima učestvovali predstavnici tri etničke nacije, predstavnici susjednih država i predstavnici velikih sila. Odlučujući faktori međunarodne zajednice su u dejtonskoj arbitraži odbacili konfederalni i unitarni koncept države i definisali federalno uređenje države. U kontekstu ovakvog državnog uređenja može se posmatrati i odnos nadležnosti između institucija na nivou enititeta i institucija na nivou Bosne i Hercegovine.

2.2.2. Ustavna podjela nadležnosti

Članom III Ustava Bosne i Hercegovine definisana je nadležnost institucija na nivou entiteta i institucija na nivou Bosne i Hercegovine, u tri oblika:

1) pozitivnom enumeracijom i presumpcijom precizirane su nadležnosti entiteta i institucija BiH;

2) tačkom 4. navedenog člana definiše se proces koordinacije Predsjedništva Bosne i Hercegovine između entiteta u izvršavanju nadležnosti i

3) tačkom 5. istog ustavnog člana definiše se proces dodatnih nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine.

Nadležnosti institucija na nivou Bosne i Hercegovine definisane su, jednim dijelom, kroz pozitivnu enumeraciju, a drugim dijelom kroz proces dodatnih nadležnosti, tako da se one vremenom mogu uvećavati na račun entitetskih.[154] Državne nadležnosti entiteta definisane su metodom presumpcije *(sve ono što ne pripada institucijama na nivou BiH vrše entiteti, član III, tačka 3, stav (a*) Ustava. U sadržaje nadležnosti entiteta Ustavom su ugrađene i obaveze entiteta, što zajedno predstavlja jedinstvenu kategoriju. Princip ili „duh” ovakvog rješenja je u tome što se nadležnost stavlja u funkciju ispunjenja obaveza i ostvarivanja ciljeva. Nadležnost entiteta je definisana članom III stavovima 2. i 3. Ustava:

[154] Članom III stavom 1. kao izvorne nadležnosti institucija na nivou BiH definisane su: spoljna politika, spoljnotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika, finansiranje ustanova i međunarodnih obaveza, politika i propisi za useljavanje izbjeglica i azil, sprovođenje krivičnih zakona na međunarodnom planu i između entiteta i odnosi sa Interpolom, međunarodne komunikacije, regulisanje saobraćaja između entiteta i kontrola vazdušnog saobraćaja.

a) Entiteti imaju pravo na specijalne i paralelne veze sa susjednim državama, ali u skladu sa teritorijalnim integritetom i suverenitetom Bosne i Hercegovine.

b) Svaki entitet će pružati potrebnu pomoć Vladi Bosne i Hercegovine u ispunjavanju njenih međunarodnih obaveza. Entitet je dužan da pomaže institucijama na nivou Bosne i Hercegovine u ispunjavanju preuzetih međunarodnih obaveza.

Entitet ovim ustavnim određenjem nema pravo da samostalno zaključuje međunarodne ugovore, ali je dužan da provodi međunarodne obaveze koje su prihvatile institucije na nivou Bosne i Hercegovine.

Navedeni element obaveze u okviru nadležnosti entiteta u današnje vrijeme dolazi do punog izražaja, zbog ugovora Bosne i Hercegovine i Evropske unije. *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* zaključen 2009. godine ima karakter međunarodnog ugovora prema Bečkoj konvenciji o međunarodnom ugovornom pravu iz 1969. godine. Svi sadržaji Sporazuma predstavljaju obavezu državnih institucija na nivou Bosne i Hercegovine i na nivou entiteta.[155]

c) Entiteti su dužni da svojom nadležnošću obezbijede uslove za primjenu građanskih zakona koji proizilaze iz člana II Ustava kojim su definisane slobode i ljudska prava. *„Entiteti će obezbijediti sigurne i bezbjedne uslove u okvirima svoje nadležnosti održavanjem ustanova za sprovođenje građanskih zakona koji će djelovati u skladu sa međunarodno priznatim standardima i uz poštovanje međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih slooboda pomenutih u članu II, i preduzimanjem drugih odgovarajućih mjera" (član III, stav 1. tačka c Ustava).* U članu II Ustava Bosne i Hercegovine norme međunarodnog javnog prava su uvedene u Ustav kao njegov integralni dio i one imaju pravnu suprematiju u odnosu na druge zakone, i navedena prava ne mogu se umanjivati kroz ustavne promjene. Termin *„entiteti će obezbijediti uslove"* može se tumačiti na dvojak način. Navedeno određenje može da znači da će entiteti svojom nadležnošću primijeniti ustavne norme o ljudskim pravima, što bi podrazumijevalo da dva entiteta usvoje zakonske norme i formiraju institucije koje bi na indentičan način štitile ljudska prava. Takođe, navedeno određenje može da znači da će entiteti stvoriti uslove da institucije na nivou Bosne i Hercegovine primijene ustavne odredbe o ljudskim pravima koje vrijede za cijelu teritoriju države, jer su ljudska prava sadržaj Ustava BiH i ujedno su međunarodna obaveza države.

Entiteti nisu svojom neposrednom „horizontalnom" saradnjom primijenili ustavni sadržaj o ljudskim pravima, nisu usaglasili zakone i nisu

[155] Opšti principi ljudskih prava, dobrosusjedski odnosi, mir, stabilnost, politički dijalog, usklađivanje politike sa EU, regionalna saradnja, slobodno tržište, roba, kapital, ljudi, usluge, zakoni o konkurenciji, vladavina prava, norme, institucije, intenzivna saradnja sa EU u zajedničkim politikama, institucionalna saradnja – Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje.

formirali identične institucije, a s druge strane *Savjet za primjenu mira* se fokusirao na primjenu vladavine prava (zaključci iz Madrida 1998, i Brisela 2000. godine). U situaciji kada je neposredna saradnja entiteta izostala, ustavne odredbe o ljudskim pravima primijenjene su kroz donošenje zakona i formiranje institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Pojam da će *entiteti u okvirima svoje nadležnosti održavati ustanove za sprovođenje građanskih zakona kojima se primjenjuju međunarodne norme o ljudskim pravima* nije do kraja jasan. Nije precizirano ko osniva navedene ustanove, ali je definisana obaveza entiteta da održavaju ove ustanove i da im omoguće rad. U varijanti da se radi o entitetskim ustanovama trebalo bi da u Ustavu jasno stoji da će entiteti u okviru svojih nadležnosti osnovati ustanove za primjenu građanskih zakona, koji proizilaze iz međunarodnih normi o ljudskim pravima. Umjesto termina *osnovati* stoji termin *održavati,* što ukazuje da će neki drugi subjekt izvan entiteta osnovati ustanove za primjenu građanskih zakona, a entiteti će ih održavati.

d) Entiteti imaju pravo i na međunarodni subjektivitet, zaključivanje sporazuma sa državama i međunarodnim organizacijama, ali uz odobrenje Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Navedena ustavna odredba je tipična za federativno uređene države.

Nadležnost entiteta u Ustavu Bosne i Hercegovine treba posmatrati u cjelini člana III i stavova 1, 2, 3, 4 i 5, jer ova nadležnost sadrži prava i obaveze kao jedinstvenu i neodvojivu kategoriju. Tačno je da se članom III definiše da sve što nije precizno navedeno kao nadležnost institucija na nivou Bosne i Hercegovine spada u nadležnost entiteta, ali je tačno i da se u tačkama (a), (b) (c) i (d) u stavu 2. navedenog ustavnog člana definišu obaveze entiteta kao integralni sadržaj njihovih prava.

U okviru člana III koji se odnosi na raspodjelu nadležnosti između institucija na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta stoje i dvije posebne entitetske obaveze:

*1. Entiteti će u potpunosti poštovati Ustav Bosne i Hercegovine. S*ve što piše u Ustavu, sadržaji svih dvanaest članova, entiteti su obavezni da poštuju u cjelini, pa time su obavezni i da poštuju i nadležnost institucija na nivou BiH.

2. Opšti principi međunarodnog javnog prava predstavljaće integralni dio prava Bosne i Hercegovine i entiteta. Princip *pacta sunt servanda* (ugovori se trebaju poštovati), reciprocitet prava i obaveza, princip *ius cogens* (najviša norma međunarodnog prava kodifikovana i prihvaćena u međunarodnoj zajednici). Primjena principa međunarodnog prava prevazilazi kapacitet jednog entiteta i nužna je neposredna saradnja dva entiteta ili djelovanje institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Prema odnosu nadležnosti između dva nivoa državne vlasti, može se zaključiti da Bosna i Hercegovina ima federativno državno uređenje. Suštinska karakteristika federativnog uređenja je da se jednim Ustavom određuju državne nadležnosti federativnih jedinica i institucija na saveznom nivou.

Federativna nadležnost je funkcionalna nadležnost, gdje organi državne vlasti funkcionišu na osnovu Ustava, a ne na osnovu hijerarhijske nadređenosti. Nisu entiteti svojom suverenom voljom delegirali nadležnosti na nivo zajedničkih institucija, pa da institucije na nivou BiH mogu funkcionisati u mjeri koju odrede entiteti. Nisu institucije na nivou Bosne i Hercegovine svojom suverenom voljom stvorile entitete i delegirale dio centralnih nadležnosti, pa da entiteti funkcionišu u mjeri koju odrede centralni organi.

Državni organi na oba nivoa vlasti imaju nadležnosti u balansu prava i obaveza koje su im određene jednim ustavnim aktom, pa tako postoji suprematija Ustava nad svim nivoima državne vlasti. Ustavna nadležnost entiteta je nadležnost federativne jedinice, sa balansom prava samostalnog vršenja vlasti i obaveza pomaganja saveznim institucijama da vrše vlast. Navedeni balans je ustavno definisan, ali je problem kada se u praksi navedeni federativni balans ne poštuje. Ako entitet ne izvršava svoje ustavne obaveze, tada se taj dio državnih poslova ne vrši i stvara se prostor da savezne institucije preuzimaju državne poslove koje entiteti ne vrše? Da li savezne institucije imaju ustavno pravo da na svoj nivo prenose entitetske nadležnosti? Da li je prenos nadležnosti sa entiteta na nivo BiH jednosmjeran ili dvosmjeran proces? Ako institucije na nivou BiH ne vrše svoje državne obaveze, da li entiteti imaju pravo da te nadležnosti prenesu na entitetski nivo? U vezi s odgovorima na navedena pitanja, u Bosni i Hercegovini traje politički i teorijski spor između vladajućih političkih elita.

2.2.3. Osnove prenosa nadležnosti na nivo institucija BiH

U dosadašnjoj praksi funkcionisanja državne vlasti u Bosni i Hercegovini pojavilo se više osnova i načina prenosa nadležnosti sa entiteta na nivo Bosne i Hercegovine.

1. Nadležnost koja je *Dejtonskim sporazumom* suštinski prenesena na institucije na nivou Bosne i Hercegovine, ali nije formalno bila izuzeta iz entiteta, pa je kasnije izvršen prenos nadležnosti donošenjem relevantnog zakona. Poslovi odbrane i oružanih snaga su tipičan primjer, jer ustavne norme (član V stav 5, tačka a i tačka b Ustava BiH) definišu da su poslovi odbrane i oružanih snaga dejtonska nadležnost saveznih institucija. *Zakon o odbrani BiH,* usvojen je u *Parlamentarnoj skupštini* BiH na sjednicama Predstavničkog vijeća od 28. septembra i Doma naroda od 5. oktobra 2005. godine. Ovim zakonom ukinute su entitetske vojske i ministarstva odbrane i cjelokupni vojni poslovi su preneseni u nadležnost institucija na nivou Bosne i Hercegovine. *„Svaki član Predsjedništva će po položaju imati civilnu komandu nad oružanim snagama... Sve oružane snage u Bosni i Hercegovini će djelovati u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine... Članovi Predsjedništva će*

izabrati Stalni komitet za vojna pitanja koji će koordinirati aktivnosti oružanih snaga u Bosni i Hercegovini. Članovi Predsjedništva će biti članovi Stalnog komiteta." (član V, stav 5 tačaka a i b Ustava Bosne i Hercegovine)

Kada se navedenim normama dodaju i one definisane u Aneksu prvom (vojni aspekti Sporazuma), jasno je da entiteti po Dejtonskom sporazumu nisu dobili nadležnost nad oružanim snagama. Stvaranjem jedinstvenih oružanih snaga, sa jedinstvenom komandom, u Bosni i Hercegovini je počela primjena dejtonskih odredbi u ovoj oblasti i ovdje prenosa nadležnosti nije ni bilo.

2. Nadležnosti institucija na nivou Bosne i Hercegovine koje su nakon *Dejtonskog sporazuma* vršili međunarodni subjekti, a kasnije je prenesena na Bosnu i Hercegovinu. U ovu kategoriju spadaju nadležnosti nad sprovođenjem izbora, jer je OSCE bio glavni akter izbornih porocesa 1996, 1997, 1998. i 2000. godine. Nakon usvajanja Izbornog zakona Bosne i Hercegovine 2001. godine, izborna nadležnost je prenesena na Centralnu izbornu komisiju Bosne i Hercegovine.

3. Prenos nadležnosti regulisan članom III Ustava, stavom 5, kao *dodatne nadležnosti*, takođe predstavlja osnovu prenosa nadležnosti sa entiteta na nivo BiH. U stavu (a) navedenog ustavnog člana stoji da će Bosna i Hercegovina preuzeti one nadležnosti entiteta o kojima se entiteti slože. Kod ovog modela prenosa nadležnosti nužna je saglasnost entitetskih parlamenata. U istom stavu je definisano da će Bosna i Hercegovina preuzeti nadležnosti sadržane u aneksima Sporazuma, V – arbitraža, VI – ljudska prava, VII – izbjeglice i VIII – nacionalni spomenici kulture. Navedeni prenos nadležnosti je specifičan, jer se nalazi formalno izvan Ustava i izvan nadležnosti entiteta, pa entitetska saglasnost o prenosu nadležnosti nije ni potrebna. S obzirom na navedene sadržaje Sporazuma, očigledno je da se oni mogu realizovati isključivo na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine u okvirima jedinstvenog pravnog i institucionalnog okvira. Državni poslovi definisani *Dejtonskim sporazumom* izvan četvrtog aneksa – Ustava, iz ostalih devet aneksa, mogu biti preneseni na nivo Bosne i Hercegovine bez entitetske saglasnosti, jer je nadležnost entiteta ograničena četvrtim aneksom i ne obuhvata ostale anekse Sporazuma.U navedenom ustavnom članu definisan je i treći model prenosa nadležnosti koji se odnosi na teritorijalni integritet, nezavisnost, suverenitet i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine. Za obavljanje ovih poslova mogu se formirati i dodatne državne institucije.

Član III Ustava omogućava prohodnost prenosa nadležnosti sa entiteta na nivo Bosne i Hercegovine, a entitetski veto u Parlamentarnoj skupštini BiH predstavlja ključni faktor koji reguliše navedenu prohodnost u prenosu nadležnosti. Ako su poslovi suverenosti, međunarodnog subjektiviteta, teritorijalnog integriteta, nezavisnosti već definisani članom III stavom 1. kao nadležnost institucija na nivou BiH, šta je smisao dodatnih nadležnosti o već definisanim poslovima? Na početku člana III

definisane su državne nadležnosti institucija na nivou Bosne i Hercegovine vezane za njen međunarodni subjektivitet, a u odredbi o dodatnim nadležnostima definisano je *„za poslove koji su nužni za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog statusa Bosne i Hercegovine" (*član III, stav 5, tačka a Ustava). Navedena ustavna norma znači da se nadležnost nad poslovima međunarodnog subjektiviteta proširuje i na sve poslove koji su nužni da bi se realizovao taj subjektivitet. Smisao dodatnih nadležnosti, pored već definisanih nadležnosti, je u tome da dodatne nadležnosti nisu posebna kategorija, nego predstavljaju način primjene definisanih osnovnih nadležnosti.

U stavu (b) navedenog ustavnog člana definisane su obaveze entiteta da započnu pregovore u cilju da i druge poslove uključe u nadležnost institucija na nivou BiH, posebno poslove energetskih resursa i saradnju na privrednim projektima.

4. Jedan od bitnih modela prenosa nadležnosti odnosi se na vladavinu prava (član II, stav 2 Ustava) i direktnu primjenu međunarodnih akata o ljudskim pravima. *Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava* i *osnovnih sloboda* i njeni *protokoli* direktno će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, sa suprematijom u odnosu na druge zakone i predstavljaju integralni dio Ustava Bosne i Hercegovine. Primjena međunarodnih normi o ljudskim pravima na jednak način na cijelom području Bosne i Hercegovine podrazumijevala je jedinstveno zakonodavstvo i jedinstvene institucije za cijelu državu. Entiteti svojom *horizontalnom* saradnjom nisu realizovali pravni okvir za jedinstvenu primjenu ustavnih normi iz drugog člana Ustava, koji se odnose na vladavinu prava. U nastaloj *praznini* savezne institucije dobile su mogućnost da prenesu nadležnost u oblasti vladavine prava na nivo Bosne i Hercegovine. Ključnu ulogu u ovom prenosu nadležnosti imala je *Parlamentarna skupština* Bosne i Hercegovine, koja je zakonima regulisala pravni i institucionalni okvir za ostvarivanje ljudskih prava. Ovdje se nije radilo o prenosu entitetskih nadležnosti na nivo Bosne i Hercegovine, gdje je entitetima nešto oduzeto, pa dato saveznim institucijama. *Parlamentarna skupština* BiH je zakonom uspostavila Sud BiH i pri tome nije ukinula, niti ograničila, nadležnosti niti jedne pravosudne institucije u Republici Srpskoj i Federaciji BiH.

U ovom slučaju su savezne institucije regulisale „pravnu prazninu" i uvećale svoje nadleženosti bez umanjenja entitetskih *(Zakon o Sudu BiH, Krivični zakon BiH, Zakon o graničnoj službi, Zakon o tužilaštvu BiH).* Nijedan od entiteta, kao dio teritorije BiH, nije mogao uspostaviti Sud i Tužilaštvo BiH koji bi imao jurisdikciju na cijeloj državnoj teritoriji, niti su mogli uspostaviti jedinstvenu graničnu službu. U navedenom kontekstu aktuelno je pitanje legitimiteta odlučivanja *Parlamentarne skupštine* Bosne i Hercegovine.

Da li glasanje poslanika u Predstavničkom domu može da se tumači kao entitetska saglasnost? Prema Ustavu BiH (član IV stav 3. tačka c Ustava BiH) glasanje poslanika u Predstavničkom domu ne predstavlja entitetsku saglasnost, jer entitetske institucije nemaju ustavnu nadležnost nad zakonodavnim procesom *Parlamentarne skupštine* Bosne i Hercegovine. Poslanicima u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH nije potrebna entitetska saglasnost za donošenje odluka, jer su oni direktni predstavnici građana i nemaju imperativni mandat dobijen od entitetskih institucija. Entitetski veto, gdje poslanička većina prisutnih mora da sadrži i najmanje jednu trećinu poslanika sa teritorije svakog entiteta, je u suštini građanski, a formalno entitetski veto. Smisao ovog ustavnog člana je da se spriječi mogućnost da građanska poslanička većina izabrana na teritoriji Federacije BiH preglasa građanske poslanike izabrane na teritoriji Republike Srpske. Saglasnost delegata u Domu naroda, koji su birani od strane entitetskih parlamenata, takođe se ne može tumačiti kao saglasnost entiteta, jer ovi delegati predstavljaju konstitutivne narode, a ne entitete. Formalni način izbora kroz delegiranje od strane entitetskih parlamenata ne može se tumačiti kao imperativni mandat, jer to nije Dom entiteta, nego Dom naroda, i izabrani delegati odgovaraju etničkim nacijama koje predstavljaju. U ostvarivanju svojih zakonadavnih prava u vezi zakonadavstva na nivou BiH entiteti mogu pokrenuti spor pred Ustavnim sudom BiH, ako smatraju da je Parlamentarna skupština prekršila Ustav i odlučila izvan svojih ovlaštenja, ali entiteti nemaju ustavna ovlaštenja da učestvuju u donošenju zakona na nivou Bosne i Hercegovine. Ovdje trebamo uzeti u obzir mogućnost praktičnog političkog uticaja, gdje šefovi političkih partija na izborne liste kandiduju „svoje" kandidate za poslanike u *Parlamentarnoj skupštini* BiH, pa poslanici glasaju po usputstvima svojih partijskih šefova.

Da li su nametnuti zakoni legalizovani glasanjem poslanika u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine? Svako glasanje poslanika u oba doma Skupštine koje je provedeno u skladu sa ustavnim odredbama (član IV, stav 3) je legalno, i usvojene odluke, akti, zakoni uvode se u pravni sistem. Na koji način je nastao prijedlog zakona, ko ga je pisao u nacrtu, da li je predlagač (u ovom slučaju Savjet ministara) bio samostalan, nije pravno, nego političko pitanje. Samo zakoni usvojeni u ratu pod okupacijom strane sile, u neregularnim pravnim uslovima, smatraju se nelegalnim bez obzira što su usvojeni po formalnim procedurama. Od ukupnog broja (oko 60) zakona koje je u pravni sistem Bosne i Hercegovine uveo Visoki predstavnik, putem implicitnih ovlaštenja, 50 zakona je legalizovano kroz *Savjet ministara* i *Parlamentarnu skupštinu* BiH.

Oko 10 zakona uvedeno je u pravni sistem odlukama Visokog predstavnika i nisu legalizovani u Parlamentarnoj skupštini (vidjeti Miroslav Mikeš, nav. djelo).

5. Osnova za prenos nadležnosti je i djelovanje *Savjeta za primjenu mira* koji su formirali isti subjekati koji su kreirali i *Dejtonski sporazum*. Savjet i njegov Upravni odbor predstavljaju organizaciju međunarodne zajednice za primjenu *Dejtonskog sporazuma* u cjelini. *Posebno značajne sjednice Savjeta bile su: Firenca 1996, London 1996, Bon 1997, Madrid 1998. i Brisel 2000. godine,* jer su se na ovim zasjedanjima definisale prioritetne politike za Bosnu i Hercegovinu. Na osnovu tih ustanovljenih politika i ciljeva nastajale su institucije, zakoni i nadležnosti na nivou Bosne i Hercegovine, posebno u oblasti vladavine prava.

6. Jedna od osnova prenosa nadležnosti je i djelovanje Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu. Savjet za primjenu mira i Upravni odbor kao njegov operativni organ imaju nadležnost i da određuju ovlaštenja Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Nakon sastanka Savjeta za primjenu mira u Bonu decembra 1997. godine, uvećana su ovlaštenja Visokog predstavnika, naročito u oblasti izgradnje institucija i zakonodavstva, što je posredno dovelo do prenosa nadležnosti. Mehanizmom uvećanih ovlaštenja Visokog predstavnika prenesen je znatan broj nadležnosti na nivo Bosne i Hercegovine. *Da li je Visoki predstavnik imao pravo da donosi zakone?* Preovladavajuće mnjenje u Republici Srpskoj je da Visoki predstavnik nije imao pravnu osnovu niti ovlaštenja da donosi zakone, niti da izriče sankcije prema pojedincima. Javno mnjenje je uglavnom formirano pod uticajem političkih argumenata, ali ne postoji dovoljno informisanosti o pravnim argumentima. Ovdje ćemo izdvojiti dva osnova akta koja pružaju pravnu osnovu za djelovanje Visokog predstavnika. Aneks X *Dejtonskog sporazuma „Sporazum o civilnom provođenju mirnog rješenja"* odnosi se na ulogu Visokog predstavnika. Članom V ovog aneksa definisano je: *„Visoki predstavnik na terenu je konačni autoritet za tumačenje ovog sporazuma o civilnom provođenju mirnog rješenja"*. Ova odredba znači da Visoki predstavnik djeluje kao vrhovni tumač aneksa: drugog, trećeg, četvrtog, petog, šestog, sedmog, osmog, devetog i jedanaestog. Prvi ankes tumači NATO, a deseti aneks se odnosi na Visokog predstavnika i njega tumači Savjet za primjenu mira. Četvrti aneks (Ustav BiH) tumače i Visoki predstavnik i Ustavni sud BiH.

Visoki predstavnik četvrti aneks tumači u kontekstu drugih aneksa i cjeline *Dejtonskog sporazuma*, a Ustavni sud ima vrhovno unutrašnje tumačenje unutar ustavnog sistema BiH. Članom II desetog ankesa, u mandat Visokog predstavnika spada: a) nadgledanje provođenja mira, b) kontakti sa Stranama, kako bi one poštovale primjenu Sporazuma, c) koordinacija civilnih agencija i organizacija radi efikasne primjene Sporazuma, d) prevazilaženje teškoća koje nastanu u primjeni Sporazuma itd. *Dejtonskim sporazumom* Visoki predstavnik je vrhovni tumač, koordinator i kontrolor primjene *Dejtonskog sporazuma* sa diplomatskim privilegijama. U djelovanju Visokog predstavnika u prve dvije godine

nakon potpisivanja *Dejtonskog sporazuma*, nastao je problem: šta ako Strane ne poštuju kontrolnu i koordinišuću ulogu Visokog predstavnika i ne provode Sporazum na koji su se obavezale? Rješenje je nađeno na zasjedanju *Savjeta za primjenu mira* u Bonu od 10. decembra 1997. godine. Na pomenutom zasjedanju Savjeta donesen je akt o daljim mjerama i djelovanju Visokog predstavnika na primjeni *Dejtonskog sporazuma*. Konferencija i doneseni akti su pokazali da Visoki predstavnik nije izolovani subjekt međunarodne zajednice, nego je integralni dio Savjeta za primjenu mira i njegovog Upravnog odbora. Aktima sa ove konferencije uvećana su ovlaštenja Visokog predstavnika: *„Visoki predstavnik može donijeti privremene mjere koje stupaju na snagu kada Strane nisu u mogućnosti da se dogovore i koje ostaju dok Predsjedništvo ili Savjet ministara ne donese odluku u skladu sa Dejtonskim sporazumom." (*član XI akta Bonske konferencije)

Savjet za primjenu mira nije mijenjao nadležnosti iz aneksa desetog, jer za to nije imao ovlaštenja, ali bio je ovlašten da donese mjere kako bi se mandat Visokog predstavnika ostvario.

Ovdje se radilo o principu *implicitnih ovlaštenja,* gdje određeni organ može da djeluje i donese neki akt samo radi prevazilaženja trenutnog problema ili pravne praznine, koji važi dok legitimne institucije ne budu u stanju da donesu akt. U ovom kontekstu je i naglašena formulacija *„kada Strane nisu u mogućnosti da se dogovore".* Osim navedenih ovlaštenja, Visoki predstavnik je dobio pravo da preduzima mjere prema pojedincima ako ocijeni da oni ometaju provođenje Sporazuma ili ako ometaju rad zajedničkih institucija. Ovdje se radilo o principu *lustracije,* kojim se privremeno ili trajno sankcioniše djelovanje određenog broja pojedinaca tako što se isključuju iz političke sfere, ali se sudski ne procesuiraju, jer nema dovoljno dokaza sudski proces.

Ojačana ovlaštenja Visokog predstavnika predstavljala su operativne mjere koje su mu neophodne kako bi ostvario mandat koji je ranije dobio *Dejtonskim sporazumom, mjere u službi efikasnosti mandata.*

U periodu od 1999. do 2005. godine, Visoki predstavnik je koristio implicitna ovlaštenja koja je dobio od Savjeta za primjenu mira u oblasti lustracije i donošenja zakona. Donosio je zakone zato što domaće Strane nisu bile u stanju da se dogovore i da to same urade, a zakoni su bili nužni za funkcionisanje pravne države i oni su važili na *privremenim osnovama.* Savjet ministara BiH je takve zakone na *privremenim osnovama* upućivao u parlamentarnu proceduru kao svoj akt u skladu sa Ustavom, a parlamentarni domovi su zakone usvajali, takođe u skladu sa Ustavom.

7. *Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju,* koji je Bosna i Hercegovina zaključila sa Evropskom unijom, i ukupni proces evropskih integracija takođe predstavljaju osnovu za prenos nadležnosti. U integracionim procesima, naročito u fazi kandidature i pregovora o

pojedinim poglavljima, dolazi do reformi cjelokupnog ustavnog i političkog sistema, koje za posljedicu mogu imati prenos nadležnosti.

8. Međunarodna arbitraža takođe može biti osnova prenosa nadležnosti. Navedeni model je karakterističan za Distrikt Brčko. U dejtonskom pregovaračkom procesu status Brčkog nije riješen zbog sukobljenih stavova Srba, Hrvata i Bošnjaka i njegovo rješavanje je nastavljeno kroz arbitražni proces. Početni status *sporne granične linije evoluirao je u oblast za uspostavljanje demokratije, zatim u oblast pod međunarodnom supervizijom, pa u oblast posebnog distrikta pod nadležnošću institucija sa nivoa Bosne i Hercegovine.* Kroz pojedine faze arbitražnog procesa Republika Srpska i Federacija BiH gubile su nadležnost nad opštinom Brčko u korist institucija sa nivoa Bosne i Hercegovine.

9. Prenos nadležnosti je moguć i promjenama Ustava Bosne i Hercegovine. Distrikt Brčko je primjer i za ovaj oblik prenosa nadležnosti, jer je ustavnim amandmanom ova lokalna zajednica stekla poseban status pod nadležnošću institucija sa nivoa Bosne i Hercegovine. Prenos nadležnosti u slučaju Distrikta Brčko predstavlja „najtvrđi” oblik, jer su nadležnosti u drugim oblastima prenesene zakonima koji se mogu mijenjati, a za izmjene nadležnosti u slučaju Brčkog nužne su ustavne promjene. Donošenje amandmana za Brčko predstavlja tipičan primjer djelovanja vladajućih partijskih elita kao državotvornih subjekata.

Prvo su lideri vladajućih političkih partija pregovarali o ustavnim izmjenama za Brčko, a nakon toga su poslanici u Parlamentu BiH pokrenuli proceduru javnih rasprava i ustavnih izmjena. *Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH* je 5. marta 2009. uputio prijedlog amandmana na javnu raspravu. Neobično je da je Dom naroda inicirao ustavne promjene, jer je uobičajeno da ovakve inicijative nastaju u Predstavničkom domu. Nakon provedene javne rasprave Predstavnički dom je usvojio ustavni amandman 25. marta, a Dom naroda 26. marta 2009. godine, čime je izmijenjen Ustav Bosne i Hercegovine prvi put od njegovog donošenja u Dejtonu.[156]

Ustavnim amandmanom Brčko je postalo specifična jedinica lokalne samoprave sa nezavisnom ustavnom pozicijom u odnosu na entitete. Distrikt ima pravo da pokrene proceduru pred Ustavnim sudom BiH protiv institucija entiteta i protiv institucija na nivou Bosne i Hercegovine ukoliko je povrijeđen njegov ustavni status. Entitetske institucije izgubile su nadležnost nad Distriktom, jer ustavnim promjenama entitetske nadležnosti u Brčkom spadaju u *nudum law* – golo pravo. Entiteti imaju pravo kondominijuma nad teritorijom Distrikta, ali

[156] U donošenju amandmana postignut je visok stepen saglasnosti poslanika, pa je 36 poslanika glasalo ZA, 2 su bila UZDRŽANA, a 1 je glasao PROTIV. Ovakav stepen saglasnosti, uzimajući u obzir i ostvarenu entitetsku većinu, daje puni legitimitet usvojenom amandmanu.

nemaju svoju vlast na toj teritoriji. Koimperijum (kondominijum) suštinski se veže za vlast na određenoj teritoriji i ne može se svoditi samo na teritoriju bez vlasti, jer tada i nije kondominijum. Bitan element usvojenog amandmana je njegova građanska osnova, jer Distrikt nema institucionalizovanu etničnost i veto u odlučivanju. Kada bi se odlučivalo o daljem statusu Brčkog, ko bi donosio legitimnu odluku? O eventualnom statusu Distrikta u budućnosti odlučivali bi njegovi građani, jer u njihovom posjedu je vlast. Činjenica da je teritorija entitetska ne bi puno značila, jer teritorija „ne glasa", nego ljudi koji žive na toj teritoriji.

2.2.4. Sadržaji prenosa nadležnosti

Jedno od najspornijih pitanja u odnosima između Republike Srpske i institucija na nivou Bosne i Hercegovine je način i sadržaj prenosa nadležnosti. Preovladavajuće je shvatanje u javnom mnjenju Republike Srpske da je ovaj entitet izgubio znatan broj nadležnostii (oko šezdeset) koje su prenesene na nivo Bosne i Hercegovine. *Dejtonskim sporazumom* kroz presumpciju državnih nadležnosti, sve ono što izričito nije nabrojano kao nadležnost ustanova Bosne i Hercegovine, dodijeljeno je entitetima (član III, stav 1, tačke 1, 2, 3, 4 i 5. Ustava Bosne i Hercegovine). Jedan od glavnih problema prenosa nadležnosti je u različitim stavovima entiteta prema ovom pitanju. Federacija BiH do sada nije izražavala otpor prema uvećavanju nadležnosti na nivou Bosne i Hercegovine, a Republika Srpska smatra da je prenos nadležnosti na nivo Bosne i Hercegovine ugrožavanje njene dejtonske državnosti i protivi se navedenom procesu. Različiti stavovi entiteta o prenosu nadležnosti slabe entitetsku poziciju, jer se ukupni odnosi svode na sukob Republike Srpske i svih ostalih subjekata (institucija na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije BiH i Savjeta za primjenu mira).

Veći dio nadležnosti prenesen je djelovanjem Visokog predstavnika koji je kreirao zakone, nakon čega su ih poslanici u Parlamentu Bosne i Hercegovine usvajali bez izmjene.[157]

Argument da je Visoki predstavnik nametao zakone, a da nije za to imao mandat, *„pada u vodu"* pred činjenicom da su poslanici u Parlamentu Bosne i Hercegovine te zakone usvajali u skladu sa Ustavom i poslovnikom. Drugi dio nadležnosti prenesen je nametanjem zakona od strane Visokog predstavnika bez saglasnosti poslanika.[158]

Čak i u ovakvoj situaciji, postojala je mogućnost da se pokrene spor pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, ili na Upravnom odboru

---

[157] Usvojeno je oko 50 zakona koje je kreirao i nametnuo Visoki predstavnik, a zatim ih Parlament BiH naknadno usvojio. Izvor: Miroslav Mikeš, *Bosna i Hercegovina i vladavina prava,* „AtlantikBB", Banja Luka, 2008. godine.

[158] Doneseno je oko 15 ovakvih zakona kojima je Visoki predstavnik bio direktni zakonodavac, isti izvor.

Savjeta za primjenu mira, ali se to nije dogodilo, jer partijski lideri nisu htjeli da rizikuju sukob sa Visokim predstavnikom zbog svojih ličnih interesa, pa su zato i sugerisali svojim poslanicima da glasaju za zakone Visokog predstavnika. Današnje osporavanje prenesnih nadležnosti od strane vladajućih partijskih elita je *„pilatovsko pranje ruku"*, jer bez saglasnosti partijskih elita poslanici ne bi glasali za zakone kojima su prenesene nadležnosti sa entiteta na nivo Bosne i Hercegovine.

Vladavina prava. Drugim članom Ustava Bosne i Hercegovine međunarodne norme o ljudskim pravima opšteprihvaćene u međunarodnim odnosima, uvedene su u Ustav Bosne i Hercegovine kao njegov integralni dio, sa pravnom suprematijom u odnosu na sve druge zakone. *„Prava i slobode koje određuju Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni Protokoli primjenjivaće se direktno u Bosni i Hercegovini."*[159] Očigledno je da je u Bosni i Hercegovini ustavno definisana *vladavina prava* koju je trebalo da obezbijede institucije entiteta i institucije na nivou Bosne i Hercegovine. Očekivalo se da će sve državne institucije, na svim nivoima, usaglašeno djelovati i da će stvoriti jedinstveni pravni i institucionalni sistem za primjenu vladavine prava na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Dva entiteta zbog svoje zatvorenosti i izostanka *horizontalne* saradnje nisu usaglasili jedinstveni sistem, pa su nadležnosti počele da se prenose na nivo Bosne i Hercegovine. U sferi vladavine prava nastao je proces prenosa nadležnosti u kome je doneseno više zakona i ustanovljeno više institucija na nivou Bosne i Hercegovine sa nadležnošću za cijelo područje države.[160] Entiteti su iz *Dejtonskog sporazuma* uzimali prava, a zanemarivali obaveze, a odluke *Savjeta za primjenu mira* nisu do kraja prihvatali, iako su davali formalnu saglasnost. Statična pozicija entiteta i njihovo jednostrano prihvatanje *Dejtonskog sporazuma* stvorilo je prostor institucijama sa nivoa Bosne i Hercegovine da prenesu nadležnost u oblasti *vladavine prava,* što podrazumijeva donošenje jedinstvenih zakona i osnivanje jedinstvenih institucija.

Entiteti kao zatvorene državne cjeline koje pokrivaju jedan dio teritorije države, zbog svojih objektivnih kapaciteta, nisu bili u stanju da obezbijede *vladavinu prava* na cijeloj teritoriji države. Primjena ustavnih normi iz člana II Ustava kojim su definisane međunarodne norme o ljudskim pravima imalo je za posljedicu donošenje zakona na nivou Bosne i Hercegovine i stvaranje institucija za njihovu primjenu.[161]

Zakon o sudu Bosne i Hercegovine je novembra 2000. godine kao privremeno rješenje donio Visoki predstavnik. Ovaj zakon nije kreiran u OHR-u, nego ga je napisala radna grupa u kojoj je bio i predstavnik Vlade

[159] Ustav BiH član II, stav 2.

[160] Ustanovljen je Sud BiH, Tužilaštvo, Visoki sudski i tužilački savjet, Agencija za istrage i zaštitu – SIPA, proširen je Savjet ministara u oblasti pravosuđa, doneseni su zakoni o: sudu, tužilaštvu, visokom sudsko-tužilačkom savjetu, sudskoj policiji, krivični zakon.

[161] Isti izvor str. 229–241.

Republike Srpske. Da li je Sud na nivou BiH uspostavljen na legitiman, ustavan način i da li je to u skladu sa Dejtonskim sporazumom i šta su pravni izvori nastanka ove institucije? U odgovoru na ovo pitanje neophodno je ukazati na neke činjenice koje su prethodile usvajanju zakona o Sudu BiH i koje potvrđuju da je uspostavljanje Suda rezultat usaglašenog djelovanja međunarodnih i domaćih političkih subjekata.

1. U Ustavu Bosne i Hercegovine (aneks IV, član II) definisano je da će se ljudska prava iz Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama i njeni protokoli primjenivati direktno u BiH i da će imati pravnu suprematiju nad svim drugim zakonima. Ovim članom je uspostavljen jedinstveni ustavni princip vladavine prava za cijelu teritoriju Bosne i Hercegovine i za sve ljude, bez diskriminacije, pa je trebalo stvoriti jedinstveni pravni i institucionalni okvir.

2. Princip vladavine ljudskih prava potvrđen je na zasjedanjima Savjeta za primjenu mira u Londonu 8. decembra 1995, u Firenci 13. juna 1996. i Bonu 10. decembra 1997. godine. Ostvarivanje vladavine prava nije bilo moguće bez reforme pravosudnog sistema, bilo da se postojeći sudovi entiteta reformišu ili da se ustanovi novi sud na nivou Bosne i Hercegovine. Uprkos brojnim i kontinuiranim zaključcima Savjeta za primjenu mira, elite na vlasti su zanemarile reformu pravosuđa, jer nisu prihvatale gubitak uticaja na sudsku vlast.

3. Početak uspostavljanja Suda vezan je za Deklaraciju Savjeta za primjenu mira, donesenu u Madridu 16. decembra 1998. godine. U tački 12.1. definisano je da su članice Savjeta saglasne da je bitno ostvariti vladavinu prava za sve građane i da je potrebno formirati nezavisno multietničko sudstvo i pravosudne institucije na nivou Bosne i Hercegovine u skladu sa mišljenjem *Venecijanske komisije.*

4. Naredni korak uspostavljanja Suda BiH dogodio se u Briselu 24. maja 2000. godine na zasjedanju Savjeta za primjenu mira, gdje se u Deklaraciji sa ovog samita (u dijelu 3) navodi da ustanovljenje Suda na nivou BiH treba biti glavni prioritet.

5. Pravna komisija Savjeta Evrope (*Venecijanska komisija*) je u aprilu 2000. godine uradila nacrt Zakona o sudu Bosne i Hercegovine.

6. Tokom 2000. godine formirana je Pravna komisija stručnjaka iz Republike Srpske, Federacije BiH, Savjeta ministara i OHR-a, ukupno četiri člana, sa zadatkom da nacrt Zakona o Sudu (tekst *Venecijanske komisije*) prilagode realnosti Bosne i Hercegovine. Pravna komisija je uradila prijedlog Zakona u oktobru i proslijedila ga u parlamentarnu proceduru. Poslanici nisu izglasali Zakon, čime su anulirane višegodišnje aktivnosti Savjeta za primjenu mira u vezi primjene ljudskih prava. Uz podršku Savjeta za primjenu mira, Visoki predstavnik je na osnovu principa vladavine prava, zaključaka Savjeta i *bonskih* ovlaštenja, 12. novembra 2000. godine donio odluku kojom je proglasio predloženi zakon važećim i uveo ga u pravni sistem. Zakon je imao status privremenog pravnog akta

sve dok ga Parlamentarna skupština nije prihvatila u istom obliku kako je proglašen, bez izmjena sadržaja.

7. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je prihvatila Zakon o sudu Bosne i Hercegovine 2002. godine (25. juna Dom naroda i 3. jula Predstavnički dom, objavljen u Službenom glasniku 11. jula 2002. godine). Nakon donošenja, Zakon je osam puta mijenjan i dopunjavan, tako da je devet puta Parlamentarna skupština BiH davala legitimitet ovom zakonu.

8. Nadležnost Suda bila je i predmet rasprave pred Ustavnim sudom BiH 2009. godine, povodom apelacije predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH u vezi člana 13. Zakona o Sudu.[162]

Ustavni sud je donio odluku 28. marta 2009. godine da je pomenuti član Zakona u skladu sa Ustavom i odbacio apelaciju, čime je zakon o Sudu još jednom potvrđen kao legalni pravni akt. Teza dnevne politike da je ovaj Zakon nelegalan i da je institucija Suda na nivou BiH nelegalna nema pravnu osnovu, jer su poslanici iz Republike Srpske glasali za ovaj zakon. Argumenti predstavnika Republike Srpske da je Sud jednostran, neobjektivan, da diskriminiše optužene primjenom različitih normi u procesima ratnih zločina, imaju osnovu i biće predmet strukturalnog dijaloga između Evropske unije i institucija Bosne i Hercegovine. Strukturalnim dijalogom će se doći do boljeg rada Suda, ali se neće postavljati pitanje njegovog statusa.

U današnje vrijeme predstavnici vlasti Republike Srpske uglavnom osporavaju status i postojanje Suda BiH i zalažu se da sudstvo bude zaokruženo u granicama entiteta. Po ovom konceptu Vrhovni sud Republike Srpske predstavljao bi konačnu instancu sudske vlasti, što je suprotono suštini pravnog sistema, jer ne može sud na jednom dijelu države biti konačna sudska instanca za cijelu državu. Konačna sudska instanca u jednoj državi može biti samo sud koji ima nadležnost na cijelom području države.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine donesen u Parlamentarnoj skupštini BiH u avgustu 2001. godine definiše elemente izbornog sistema i nadležnost Centralne izborne komisije na cijelom području Bosne i Hercegovine. Izborni zakoni u entitetima moraju biti u skladu sa odredbama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

---

[162] Milorad Živković, tada predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, podnio je apelaciju Ustavnom sudu na član 13. Zakona o sudu BiH, koji definiše njegovu nadležnost vezanu za sukob nadležnosti među sudovima, *„rješava sukob nadležnosti između sudova entiteta i suda Brčko Distrikta, te između suda BiH i bilo kojeg drugog suda" – član 13. stav 3 tačka D Zakona o sudu,* smatrajući da je ovaj član neustavan i da ulazi u nadležnost entitetskih sudova i uspostavlja pravnu suprematiju nad entitetskim sudovima.

Zakon o sudskoj policiji – privremeno proglašen[163] 17. februra 2003. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini BiH 2003. godine.

Zakon o krivičnom postupku – privremeno proglašen 1. marta 2003. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini, u Predstavničkom domu 27. juna 2003. i Domu naroda 27. juna 2003. godine. Ovaj Zakon je nakon usvajanja mijenjan i dopunjavan pet puta kroz Parlamentarnu skupštinu BiH.

Krivični zakon BiH – proglašen odlukom Visokog predstavnika na privremenim osnovama 1. marta 2003. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini, od strane Predstavničkog doma 27. juna i Doma naroda 18. juna 2003. godine. I ovaj Zakon je, takođe, kasnije mijenjan i dopunjavan odlukom Parlamentarne skupštine. Primjena Krivičnog zakona predstavlja jedno od najspornijih političkih i pravnih pitanja u Bosni i Hercegovini. Jedan aspekt tiče se retroaktivne primjene Zakona, jer je opšteprihvaćen pravni princip da nema retroaktivne primjene zakona, osim u slučaju kada je povoljniji u odnosu na prethodni Zakon. Krivični zakon BiH primjenjuje se retroaktivno u procesuiranju ratnih zločina i o ovom problemu vodi se postupak pred *Evropskim sudom za ljudska prava* u Strazburu (slučaj Maktouf). Za pravnu nauku i praksu biće zanimljivo kakvu će odluku Sud donijeti i da li se u slučaju procesuiranja ratnih zločina može Zakon retroaktivno primijeniti. Odgovore treba tražiti u činjenici da li je Krivični zakon proizašao iz domaćeg ili međunarodnog prava. Ako je Zakon proizašao iz domaćeg prava, tada se ne može retroaktivno primijeniti na situaciju prije njegovog donošenja. Ako je Zakon proizašao iz međunarodnog prava, tada problem dobija drugačiji smisao i Zakon se može retroaktivno primijeniti. Pod međunarodnim pravom ovdje se podrazumijevaju *Nirnberški principi: svako će odgovarati za ratni zločin, ukoliko domaće zakonodavstvo nema normi o sankcionisanju ratnih zločina primjenjivaće se međunarodne norme itd.* (drugi princip). Suština je u pitanju da li je Krivični zakon BiH novi zakon ili su ovim Zakonom uvedene međunarodne norme za sankcionisanje ratnih zločina koje su ranije postojale u vrijeme djela ratnih zločina. Činjenica da normi o sankcionisanju djela ratnog zločina nije bilo u domaćem pravu nema bitnu ulogu, ako su te norme postojale u međunarodnom pravu u vrijeme činjenja djela ratnog zločina. Krivični zakon BiH u svom sadržaju i premabuli nema direktnu vezu sa međunarodnim normama, nego iznova definiše i sferu ratnih zločina, tako da je retrokativna primjena ovog Zakona sporna. S druge strane ako se ovaj Zakon ne bi primjenjivao na djela ratnog zločina, učinjena prije njegovog donošenja, tada ne bi imao

[163] Termin *proglašen na privremenim osnovama* označava odluku Visokog predstavnika da proglasi određeni zakon i uvede ga u pravni sistem. Nakon toga *Savjet ministara* taj proglašeni zakon predlaže *Parlamentarnoj skupštini* BiH na usvajanje, nakon čega zakon postaje legalan.

svrhu, jer bi se odnosio samo na djela ratnog zločina koja bi se eventualno dogodila u budućnosti.

Nedostatak „kopče” sa *Nirnberškim principima* i sa pravilima Haškog tribunala predstavlja suštinsku manjkavost Zakona. Drugi suštinski nedostatak Krivičnog zakona je činjenica da njime nije obezbijeđena jedinstvena primjena pravnih normi u sferi ratnih zločina na cijelom prostoru države i na svim nivoima pravosuđa. Sa stanovišta vladavine prava (član II Ustava BiH) neprihvatljivo je da se za djela ratnih zločina sudi po različitim zakonima na nivou kantona, entiteta i na nivou Bosne i Hercegovine, jer je Ustavom zabranjena diskriminacija po bilo kom osnovu. Navedeni problemi u vezi Krivičnog zakona BiH su predmet *strukturalnog dijaloga* između predstavnika Evropske unije i državnih vlasti u Bosni i Hercegovini.

Zakon o tužilaštvu – proglašen na privremenoj osnovi od strane Visokog predstavnika 6. avgusta 2002. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini, u Predstavničkom domu 13. oktobra i Domu naroda 29. oktobra 2003. godine.

Izborni zakon BiH – usvojen u Parlamentarnoj skupštini na sjednicama Predstavničkog doma od 21. Avgusta i Doma naroda od 23. avgusta 2001. godine. Ovim Zakonom na jedinstven način je regulisana oblast izbora za cijelo područje Bosne i Hercegovine čime je nadležnost prešla sa OEBS-a na institucuje BiH.

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću – proglašen na privremenim osnovama od strane Visokog predstavnika 9. jula 2002. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini na sjednicama Predstavničkog doma od 11. maja i Doma naroda od 21. maja 2004. godine, kasnije su usvojene i izmjene i dopune u Parlametarnoj skupštini BiH.

Zakon o javnom radio-televizijskom sistemu BiH, proglašen je na privremenim osnovama od strane Visokog predstavnika 23. maja 2002. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini BiH na sjednicama Predstavničkog doma od 17. maja i Doma naroda od 5. oktobra 2005. godine.

Međunarodni subjektivitet i državni integritet Bosne i Hercegovine. U okviru ustavnih nadležnosti entiteta stoji: „*Svaki entitet će pružiti pomoć Vladi Bosne i Hercegovine da bi joj omogućio da ispunjava međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine*” (tačka b, stav 1. člana III Ustava BiH). Ukupni državni poslovi, u vezi sa subjektivitetom Bosne i Hercegovine u međunarodnim odnosima, ujedno su i dio obaveza entiteta. Provođenje međunarodnih ugovora, osiguravanje bezbjednosti državne granice, poslovi državljanstva, međunarodna policijska saradnja, jedinstvena obavještajna služba, proširenje Savjeta ministara u oblasti ljudskih prava i izbjeglica itd. U ovoj sferi su takođe doneseni zakoni i formirane institucije.

Zakon o državljanstvu – proglašen na privremenoj osnovi od strane Visokog predstavnika 1. janura 1998. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini na sjednici Predstavničkog doma i Doma naroda 27. jula 1999. godine.

*Zakon o graničnoj službi – p*roglašen na privremenim osnovama od strane Visokog predstavnika 3. februara 2000. godine, a usvojen u Parlamentarnoj skupštini na sjednicama Predstavničkog doma od 12. oktobra i Doma naroda od 21. oktobra 2004. godine.

Zakon o carinskoj politici BiH – usvojen u Parlamentarnoj skupštini BiH na sjednicama Predstavničkog doma od 2. decembra i Doma naroda od 23. decembra 2004. godine. Ovim Zakonom carinska politika je u skladu sa Dejtonskim sporazumom prenesena u nadležnost institucija na nivou Bosne i Hercegovine.

Zakon o porezu na dodatnu vrijednost (PDV) – usvojen u Parlamentarnoj supštini BiH na sjednicama Predstavničkog doma od 12. januara i Doma naroda od 26. januara 2005. godine. Ovim Zakonom u Bosni i Hercegovini je uvedena jedinstvena politika indirektnih poreza, a nadležnost je prenesena na nivo Bosne i Hercegovine.

U sferi međunarodnog subjektiviteta i državnog integriteta Bosne i Hercegovine tokom 2000. godine usvojeni su i Zakoni: *o standardizaciji o mjeriteljstvu, o statistici, o osnivanju Instituta za standarde itd*. Zakoni su usvajani direktno od Parlamentarne skupštine po propisanoj proceduri ili kroz mehanizam privremene važnosti nakon čega je Savjet ministara te Zakone uvodio u redovnu parlamentarnu proceduru. Ovdje smo naveli jedan broj zakona iz oblasti *vladavine prava, međunarodnog subjektiviteta i državnog integriteta Bosne i Hercegovine.* U periodu od 1999. do 2009. godine (deset godina) trajao je proces uspostavljanja vladavine prava na području Bosne i Hercegovine.

Usvajani su brojni zakoni, dopunjavani, mijenjani, formirane institucije za njihovo provođenje, definisane budžetske stavke za finansiranje institucija. Usvojeni zakoni su dokaz da je prenos nadležnosti bio jednosmjeran sa entiteta na nivo Bosne i Hercegovine i da su poslanici iz entiteta u skladu sa parlamentarnim poslovnicima glasali za zakone kojima je prenesena nadležnost.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, koji je Bosna i Hercegovina potpisala sa članicama Evropske unije 16. juna 2008. godine, prihvaćena je obaveza prilagođavanja države i društva političkim, pravnim i ekonomskim standardima Evropske unije.[164]

S obzirom na to da Sporazum ima karakter međunarodnog ugovora, ispunjenje preuzetih obaveza se posmatra kao sposobnost države

[164] Sporazum obuhvata obaveze provođenja reformi u skladu sa evropskim standardima u oblastima: politički dijalog, regionalna saradnja, slobodno kretanje roba, slobodno kretanje radnika, usluga, kapitala, usklađivanje prava, primjena prava i tržišna konkurencija, pravosuđe i unutrašnji poslovi, finansijska saradnja, politička saradnja, institucije.

da bude kredibilna u međunarodnim odnosima. Evropska komisija je analizirala provođenje Sporazuma za period septembar 2009–septembar 2010. godine i zaključila da su institucije Bosne i Hercegovine ostvarile nedovoljan, ograničeni napredak, a većina reformi nije realizovana. Da bi se ostvarile reforme definisane Sporazumom, neophodno je usklađeno i aktivno djelovanje svih državnih institucija na svim nivoima. Umjesto političke saradnje vladajuće partijske elite su u dnevnoj politici nametnule vještačko pitanje: da li će se proces pridruživanja sa Evropskom unijom odvijati preko institucija Bosne i Hercegovine ili će svaki entitet samostalno pregovarati sa Unijom? Prema potpisanom Sporazumu, jedan subjekt će pregovarati sa Unijom u ime BiH, a kako će se vlast organizovati unutar Bosne, kroz koji oblik koordinacije i saradnje, to je unutrašnje pitanje vladajućih elita. Evropska unija nam neće nametati unutrašnje uređenje, ali takođe neće imati ni dvije agende za Bosnu, nego jednu kao i za druge države koje se integrišu u Uniju.

Drugi je problem realizacije, jer nije moguće ostvarivati napredak u evropskim integracijama ako je to napredak samo u jednom entitetu, jer se ovaj proces odnosi na cijelu državu i društvo. Institucije na nivou Bosne i Hercegovine nemaju kapacitet da same bez entitetskih institucija realizuju evropske integracije, ali takođe i entitetske institucije ne mogu realizovati integracije bez institucija sa nivoa Bosne i Hercegovine. U integracionim procesima Bosne prema Uniji nužno zajedničko i efikasno djelovanje svih državnih institucija na svim nivoima, ali sa jednim međunarodnim subjektivitetom. U navedenom procesu dolaziće do prenosa nadležnosti u oblastima gdje je to neophodno, kao što su: standardizacija proizvoda, poljoprivredna politika, pravni okvir privrednih subjekata, ukidanje monopola, kontrola javnih prihoda itd.

2.2.5. Povrat prenesenih nadležnosti

Da li entiteti imaju pravo i mogućnost da povrate ranije prenesene nadležnosti i na kojoj osnovi bi to mogli da urade? U principu, odgovor je potvrdan, jer prenos nadležnosti nije jednosmjerna i apsolutna kategorija. Prema principu subsidijarnosti (jedan od principa Evropske unije) treba što više nadležnosti prenositi na niže nivoe vlasti, pod uslovom da se na tim nivoima mogu efikasnije vršiti, nego na nivou centralnih državnih institucija. Po ovom principu prenos nadležnosti je dvosmjeran, sa nivoa centralnih organa na nivo lokalnih i sa nivoa lokalnih na nivo centralnih organa. Smjer prenosa nadležnosti zavisi od toga na kom nivou vlasti se mogu državne nadležnosti efikasnije ostvarivati. Princip subsidijarnosti je osnova na kojoj se može graditi argumentacija za povrat nadležnosti na nivo entiteta, ali treba uzeti u obzir smisao principa u cjelini. Prenos nadležnosti sa centralnih organa na niže nivoe ne zaustavlja se na nivou entiteta, nego se dalje prenosi na oblasti, lokalne zajednice, *vlast što bliže*

narodu. Federacija BiH je pogodna za primjenu principa subsidijarnosti, jer osim entitetskih institucija ima kantonalne i opštinske. Republika Srpska je nepogodna za princip subsidijarnosti, jer ima centralizovanu vlast, nema oblasti i regije, nadležnost opština je svedena na minimum. Centralizovani polupredsjednički sistem državne vlasti prenosi se sa državnog vrha na nivo lokalnih zajednica. Subsidijarnost ne znači da se vlast sa nivoa državnog centralizma prenese na nivo entitetskog centralizma i da su tu zaustavi, nego uključuje veću nadležnost regija i lokalnih zajednica.

Prva mogućnost povrata nadležnosti je da Republika Srpska sa Federacijom BiH postigne dogovor da se određene prenesene nadležnosti vrate entitetima, i da to zatraže od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Ovaj model uključuje tri neophodna uslova: a) da se entitet Federacija BiH odluči za povrat nadležnosti, b) da dva entiteta predlože novi model koji dokazuje da će se državni poslovi efikasnije rješavati na nivou entiteta i c) da se o tome pozitivno izjasni Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

Druga mogućnost je da Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, na osnovu svoje koordinišuće ustavne uloge, pokrene inicijativu kod Savjeta ministara i Parlamentarne skupštine BiH da se određene nadležnosti vrate entitetima.

Treća mogućnost je da na inicijativu poslanika Predstavničkog doma, Parlamentarna skupština BiH izmijeni zakone i vrati entitetima prenesene nadležnosti.

Četvrta mogućnost je da na inicijativu delegata u Domu naroda Parlamentarna skupština izmijeni zakone i vrati entitetske nadležnosti.

Peta mogućnost je da Evropska unija zaključi da bi se reforme i integracije efikasnije odvijale na entitetskim nivoima.

Bez saglasnosti Federacije BiH, Republika Srpska nema kapacitet da sama povrati prenesene nadležnosti na ustavan način. Jednostrani povrat nadležnosti bio bi neustavan i Republika Srpska bi snosila međunarodne sankcije za kršenje Dejtonskog sporazuma. Model po kojem bi Republika Srpska na svojoj teritoriji nulificirala zakone iz sfere prenesenih nadležnosti, takođe bi se tumačio kao kršenje Dejtonskog sporazuma. U realnoj situaciji najefikasniji model za Republiku Srpsku je da traži veće učešće i veći uticaj u institucijama na nivou Bosne i Hercegovine, koje su nastale prenošenjem nadležnosti i da kroz te institucije ostvaruje svoje interese. Kao osnova za povrat nadležnosti može da posluži argument da brojne institucije na nivou BiH nisu opravdale svoje postojanje, da nisu ostvarile očekivane rezultate i da troše veliki dio budžetskih sredstava. Kao što entiteti imaju obavezu prema vladavini prava tako i institucije na nivou BiH imaju istu obavezu i ne mogu se na nivou BiH formirati institucije radi forme, jer one moraju opravdati svoje postojanje kroz konkretne rezultate.

Povrat prenesnih nadležnosti obuhvata složen proces usaglašavanja više subjekata i Republika Srpska sama ne može vratiti nadležnosti sa nivoa Bosne i Hercegovine na nivo entiteta. Jednostrani akti Narodne skupštine Republike Srpske, deklaracije, rezolucije, u vezi povrata nadležnosti nemaju ustavno-pravne posljedice.

Prema elementima ustavne raspodjele nadležnosti na nivo entiteta i nivo institucija BiH, osnove dosadašnjeg prenosa nadležnosti sa nivoa entiteta na nivo BiH, sadržaja prenesnih nadležnosti i mogućnosti njihovog povrata, može se zaključiti da Bosna i Hercegovina ima federativno državno uređenje. Dva suštinska federalna elementa su u osnovi organizacije vlasti: 1. sva nadležnost regulisana je jednim ustavnim aktom, ne postoji entitetska vlast i vlast na nivou BiH kao dvije vlasti, nego je to jedna vlast koja se vrši na dva nivoa, 2. nisu entiteti svojim ovlaštenjima formirali vlast na nivou BiH, niti je vlast na nivou BiH svojim ovlaštenjima formirala entitetske vlasti, nego su predstavnici tri etničke nacije formirali državnu vlast na dva nivoa.

2.3. Subjekti (Strane) *Dejtonskog sporazuma*

Koji se subjekti nalaze iza pojma *Strane* koji se korisiti u *Opštem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini?* Navedeno pitanje je sporno u današnje vrijeme, jer predstavnici Republike Srpske smatraju da su strane entiteti i da oni imaju izvornu nadležnost za donošenje odluka, a Bošnjaci smatraju da su strane suverene države BiH, Hrvatska i Srbija. Pokušaćemo da odgovor na ovo pitanje pronađemo u potpisima aneksa Dejtonskog sporazuma.

Sporazum o parafiranju *Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini* su u Dejtonu 21. novembra 1995. godine potpisali: Franjo Tuđman za Republiku Hrvatsku, Slobodan Milošević za Saveznu Republiku Jugoslaviju i Alija Izetbegović za Republiku Bosnu i Hercegovinu. Potpisi Tuđmana, Iztebegovića i Miloševića: a) predstavljali su saglasnost Bošnjaka, Srba i Hrvata na Sporazum i b) predsjednici Tuđman i Milošević su u ime Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije prihvatili obavezu da će djelovati na primjeni *Dejtonskog sporazuma*. Strane u *Dejtonskom sporazumu* su u suštini Hrvati, Srbi i Bošnjaci iz Bosne i Hercegovine.

Da li je Dejtonski sporazum prihvaćen parafiranjem 21. novembra u Dejtonu ili potpisivanjem 15. decembra 1995. godine u Parizu?

Prema Bečkoj konvenciji o međunarodnom ugovornom pravu iz 1969. godine, između parafiranja i ratifikacije traje proces međunarodnog pregovaranja. U uobičajenoj proceduri nakon parafiranja slijedi autoidentifikacija, zatim eventulane rezerve na ugovor, nakon toga potpisivanje i ratifikacija kao konačno prihvatanje. Kada bi *Dejtonski sporazum* bio međunarodni ugovor, tada bi bio donesen po normama Bečke konvencije, pa bi 21. novembar značio parafiranje, a 15. decembar

poptisivanje, a neki treći datum ratifikaciju kao konačno prihvatanje. S obziorm na to da je *Dejtonski sporazum* specifičan međunarodni arbitražni sporazum, njegovo kreiranje i prihvatanje nije slijedilo norme Bečke konvencije o međunarodnom ugovornom pravu. Kada pođemo od činjenice da se radi o Sporazumu opet ostaje pitanje: koji je datum važniji u njegovom prihvatanju 21. novembar ili 15. decembar?

U *Dejtonskom sporazumu* i jedan i drugi datum su jednako bitni i ne treba ih odvojeno tumačiti. Značaj 21. novembra je u tome što je na taj dan postignuta saglasnost o tekstu Sporazuma, i što su tri šefa država u ime tri nacije iz BiH parafirali taj tekst. Značaj 15. decembra je u tome što je Sporazum nakon ovog datuma zvanično stupio na snagu.

Da li se usaglašeni tekst Sporazuma iz Dejtona mogao mijenjati u Parizu, kada je akt zvanično potpisan i kada je stupio na snagu? Kod međunarodnih ugovora moguće su određene promjene i rezerve u periodu nakon parafiranja do potpisivanja, međutim, kod *Dejtonskog sporazuma* ovakve promjene nisu bile moguće. Na osnovu sadržaja Sporazuma o parafiranju od 21. novembra može se tvrditi da parafiranje ima značaj prihvatanja.

*„Završeni su pregovori o Opštem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini i njegovim ankesima. Strane i entiteti koje one predstavljaju obavezju se da će potpisati ove sporazume u Parizu u njihovoj sadašnjoj formi, u skladu sa članom III, čime će oni stupiti na snagu i što će predstavljati datum od kada će postati operativni“ (*član I Sporazuma o parafiranju Dejtonskog sporazuma, član III se odnosi na mogućnost prenumeracije aneksa, ali bez izmjene sadržaja). Osim *Dejtonskog sporazuma,* 21. novembra je zaključen i Sporazum o njegovom parafiranju kojim se obezbijedilo da se usaglašeni sadržaji ne mogu mijenjati od parafiranja do potpisivanja.

„Današnje parafiranje svakog bloka za potpis Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i njegovih aneksa izražava saglasnost strana i entiteta koje one predstavljaju da su se obavezale tim sporazumima.” (član II Sporazuma o parafiranju)

Strane (Hrvatska, BiH i SR Jugoslavija) i entiteti koje one predstavljaju (Republika Srpska i Federacija BiH) su se obavezale da će u Parizu potpisati Sporazum u sadržaju kakav je i parafiran u Dejtonu 21. novembra bez ikakvih izmjena, međunarodni subjekti: *Evropska unija, Francuska, Njemačka, Ruska Federacija, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske i Sjedinjene Američke Države* su u Dejtonu imali ulogu kreatora Sporazuma i svjedočili su njegovom parafiranju, ali bez potpisivanja. U Parizu 15. decembra navedeni međunarodni subjekti su bili svjedoci potpisivanja i sami su potpisali Sporazum. Potpisivanje u Parizu je sadržavalo nekoliko bitnih elemenata.

Bosna i Hercegovina, Hrvatska i SR Jugosalavija su bile subjekti koji su potpisivanjem omogućili da Opšti okvirni sporazum stupi na snagu.

Potpisima navedenih međunarodnih subjekata kao svjedoka, obezbjeđena je međunarodna podrška i garancija da će Dejtonski sporazum

biti realizovan. Evropska unija i navedene države, kao moderatori ukupnog pregovaračkog procesa i kreatori Sporazuma, zadržali su pravo da budu svjedoci poptisivanja i da nadziru primjenu *Dejtonskog sporazuma*. U navedenom kontekstu su isti međunarodni subjekti koji su kreirali *Dejtonski sporazum* u Londonu 8–10. decembra formirali *Savjet za primjenu mira,* čime su institucionalizovali međunarodni nadzor nad provođenjem *Dejtonskog sporazuma.*

Pojedinačne anekse (11 aneksa), kao integralne dijelove Sporazuma, potpisale su Republika Srpska, Federacija BiH i Bosna i Hercegovina kao Strane izuzev aneksa V – arbitraža, koji su potpisala dva entiteta.

Aneks prvi (vojni) potpisali su: *Republika BiH, Republika Hrvatska, Savezna Republika Jugoslavija, Federacija BiH i Republika Srpska. S*trane su i entiteti i institucije na nivou Bosne i Hercegovine i susjedne države. U strukturi potpisa očigledan je federativni pristup, jer se na istom dokumentu u isto vrijeme potpisuju predstavnici vlasti entiteta i predstavnici vlasti sa nivoa Bosne i Hercegovine.

Aneks drugi (granica između entiteta) – potpisinici su: *Republika BiH, Federacija BiH, Republika Srpska, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija,* tri subjekta iz BiH (dva entiteta i jedan subjekt sa nivoa BiH) i dvije susjedne države.

Aneks treći (izbori) – potpisnici su: *Republika BiH, Federacija BiH i Republika Srpska.* Strane su dva entiteta i državni subjekt sa nivoa BiH.

Aneks četvrti (Ustav BiH) – potpisnici su: *Republika BiH, Republika Srpska i Federacija BiH. S*trane su dva entiteta i državni subjekt sa nivoa BiH. Kod prihvatanja Ustava uz potpis su date i izjave: „Republika BiH prihvata Ustav BiH u Aneksu IV“, „Federacija BiH u ime svojih konstitutivnih naroda i građana prihvata Ustav BiH u Aneksu IV”, „Republika Srpska prihvata Ustav BiH u Aneksu IV”.

Aneks peti (arbitraža) – potpisnici su dva entiteta: Republika Srpska i Federacija BiH.

Aneks šesti (ljudska prava) – potpisnici su Republika BiH, Federacija BiH i Republika Srpska.

U *Aneksu sedmom* (izbjeglice), u *Aneksu osmom* (nacionalni spomenici) i u *Aneksu devetom* (javne korporacije) potpisnici su Republika Srpska, Federacija BiH i Republika BiH.

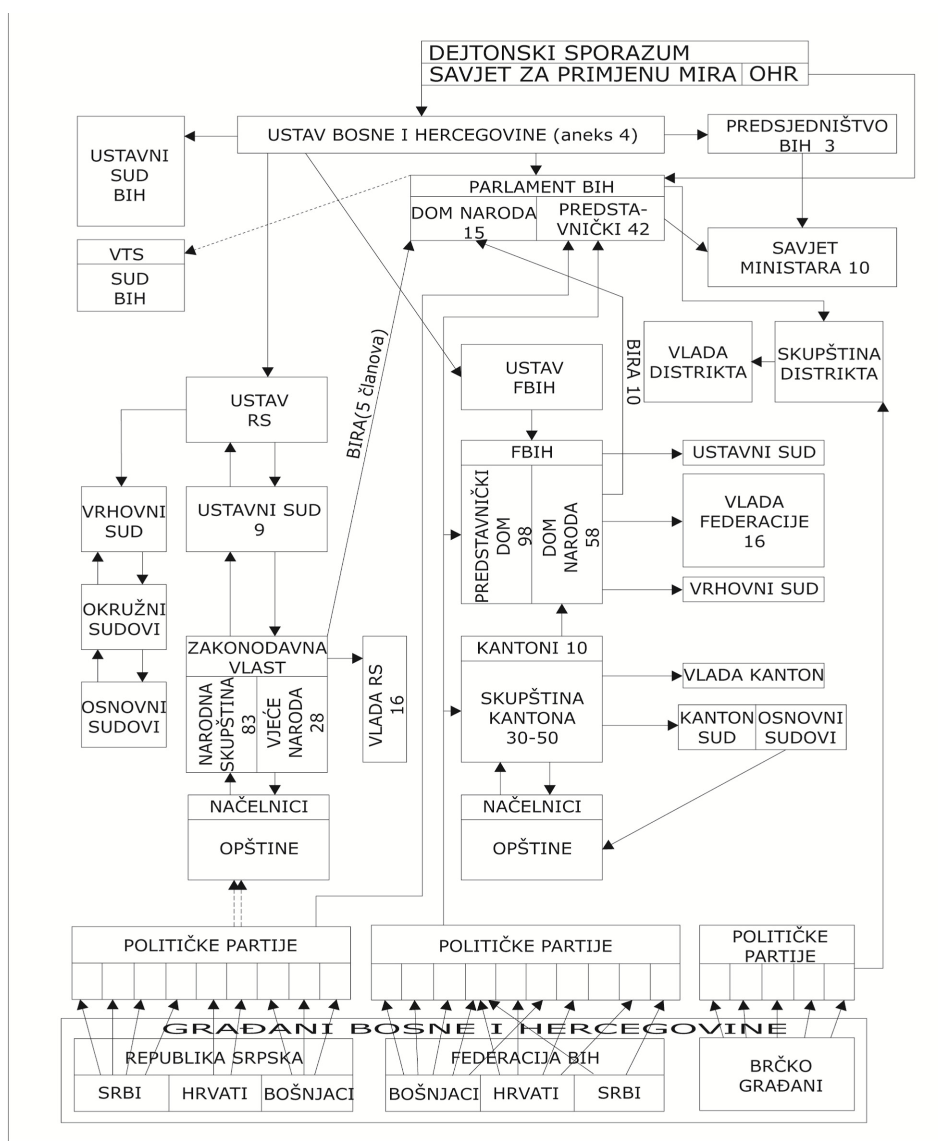
U *Aneksu desetom* (mandat Visokog predstavnika) potpisnici su: *Republika BiH, Federacija BiH, Republika Srpska, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija,* tri potpisnika iz Bosne i dvije susjedne države.

Aneks jedanaesti (međunarodne policijske snage) potpisali su *Republika BiH, Federacija BiH i Republika Srpska.*

Strane u *Dejtonskom sporazumu* mogu da se posmatraju kao spoljne i unutrašnje. Spoljnje Strane se opet iskazuju u dva oblika: SR Jugoslavija (sada Srbija i Crna Gora) i Hrvatska kao potisnice Sporazuma i garanti

njegovog provođenja, i članice Savjeta za primjenu mira kao oblik međunarodnog institucionalnog nadzora nad provođenjem Sporazuma i nad djelovanjem Srbije, Crne Gore i Hrvatske u procesu njegove primjene. Unutrašnje Strane su Republika Srpska, Federacija BiH i Bosna i Hercegovina u formalnom smislu, a u suštinskom smislu to su tri konstitutivne nacije u Bosni i Hercegovini, Srbi, Hrvati i Bošnjaci.

2.4. Organizacija vlasti u Bosni i Hercegovini



2.4.1. Ustavotvorna vlast

Ustavotvorna vlast je ona vlast koja donosi ustav kao najviši političko - pravni akt na osnovu koga se organizuje i funkcioniše država. Ustavotvorna vlast u suštini proizilazi iz suverene volje državotvornih subjekata i ona tu volju legitimno reprezentuje. Kada je riječ o Bosni i Hercegovini, to je vlast koja u sebi sadrži legitimitete tri etničke nacije. Ustavotvorna vlast nije državna vlast, ona ne proizilazi iz države, njenih ovlaštenja i organizacije, jer je starija od države, prethodi državi i država funkcioniše prema njenim odlukama. Ustavotvorna vlast je iskazana suverenost naroda u realnim društveno - istorijskim okolnostima gdje njegovi interesi i vrijednosni sistem prethode donošenju ustava sa inercijom da se u što većoj mjeri ugrade u najviši političko - pravni akt države. Volje tri etničke nacije (Srba, Hrvata i Bošnjaka) zajedno čine ustavotvornu vlast u Bosni i Hercegovini pri čemu se tri nacionalna suvereniteta objedinjavaju u jednu zajedničku kategoriju. Suverena volja državotvornog subjekta, iskazana kroz *ustavnu osnovu,* svoje pravno uobličenje dobija kroz odluke ustavotvorne vlasti, u formi ustavotvorne skupštine ili na neki drugi način. Suštinsko je pitanje: Ko ima pravo da formira državu, odredi njeno uređenje i bude bitan faktor njenog funkcionisanja? U teoriji i praksi je nesporno da je narod suvereni subjekt, ali je sporno pitanje: U kom obliku se narod suvereno iskazuje, kao demos ili etnos, kao građanska ili etnička nacija? U građanskom obliku se, uglavnom, poklapaju pojmovi narod - nacija, pa većina građana - državljana predstavlja suvereni državotvorni subjekt. U etničkim oblicima iskazivanja nacija u Bosni i Hercegovini narod je sastavljen od tri etničke nacije i kategorije ostalih i ne poklapaju se pojmovi narod - nacija. Objedinjena volja tri odvojene nacionalne većine predstavlja legitimnu volju naroda u Bosni i Hercegovini. Narod, kao titular suverenosti, određuje organizaciju i funkcionisanje države. *„Definicija titulara suverenosti opredjeljuje ukupnu institucionalnu strukturu sistema vlasti i načina odlučivanja".*[165] Ukupna politička međunacionalna borba u Bosni i Hercegovini vodi se, upravo, u sferi ustavotvorne vlasti. Dosadašnji procesi u održanju i razvoju države pokazuju da Bosna i Hercegovina nema usaglašenu ustavnu osnovu bez koje nije moguće organizovati ustavotvornu vlast kao jedinstvenu kategoriju. Sve tri državotvorne nacije bi trebale „odvaditi" nešto od svojih legitimnih interesa kako bi došlo do međunacionalnog približavanja. Mjera iskazivanja i ostvarivanja nacionalnih interesa je bitna za funkcionisanje države i društva u Bosni i Hercegovini. Problem je u subjektu koji treba da odredi mjeru do koje će jedna etnička nacija iskazivati svoju posebnu suverenost, a kada će zajedno sa drugim nacijama iskazivati zajedničku suverenost. Očigledno je da

[165] Kasim Trnka, nav. djelo str. 54

samo legitimni subjekt unutar nacije može da određuje navedenu granicu pojedinačne i zajedničke nacionalne suverenosti. Da bi subjekt iz nacije mogao da realizuje pomenuti odnos posebnih i zajedničkih nacionalnih interesa neophodno je da nacija funkcioniše na demokratskim osnovama. Kada bi svaka etnička nacija imala demokratsku nacionalnu elitu, tada bi tri elite mogle da odrede mjeru ostvarivanja posebnih nacionalnih interesa i mjeru izgradnje zajedničkih međunacionalnih vrijednosti.

Subjekti i oblici ustavotvorne vlasti. Koji subjekt može da, na legitiman način, izražava interese naroda i da bude ustavotvorna vlast koja u ime naroda, donosi ustav? U praksi se kao ustavotvorna vlast pojavljuje nekoliko subjekata.

1. Ustavotvorna skupština se smatra osnovnim subjektom ustavotvorne vlasti. Na jugoslovenskom prostoru, institucija ustavotvorne skupštine bila je kod osnivanja države Srba, Hrvata i Slovenaca 1920-1921.g. i prilikom donošenja Ustava Bosne i Hercegovine 1946. godine. Ustavotvorna skupština postojala je i kod formiranja entiteta Federacije BiH 1994. godine, ali nije posebno birana od naroda, nego su je činili ranije izabrani poslanici u Skupštini Bosne i Hercegovine. Osnovna karakteristika ustavotvorne skupštine je što se u njen sastav biraju predstavnici svih relevantnih društvenih grupa, pa je obično brojna, a o ustavu se odlučuje dvotrećinskom većinom. Ovakva skupština reprezentuje sve društvene grupe i cijeli narod i može legitimno donijeti ustav države. Izuzetak je bila Ustavotvorna skupština Države Srba, Hrvata i Slovenaca, iz 1921. godine, koja nije donijela Ustav dvotrećinskom, nego prostom većinom pa je država, od početka, imala sporan legitimitet.[166]

2. Skupština (Parlament) kao zakonodavna vlast koja istovremeno vrši funkciju i ustavotvorne vlasti. Većina savremenih demokratskih država ima ovakav model gdje su poslanici zakonodavne vlasti istovremeno i članovi ustavotvorne vlasti. Razlika između dvije navedene vlasti, koju vrše isti poslanici, je samo u načinu odlučivanja, jer zakonodavne odluke donose običnom, a ustavotvorne odluke dvotrećinskom većinom. Ovaj oblik ustavotvorne vlasti nastaje transformacijom zakonodavne vlasti što je pragmatično rješenje, ali sa spornim legitimitetom, jer isti poslanici birani u zakonodavnu vlast po ustavu postojeće države mogu da promijene ustav te iste države. *Na primjer, Ustavni sud može da poništi zakon koji su donijeli poslanici kao zakonodavna vlast, ali isti poslanici mogu 2/3 većinom da odluče kao ustavotvorna vlast i da amandmanima izmjene status Ustavnog suda.*

[166] Ustavotvorna skupština od 12. decembra 1920. godine imala je 419 izabranih članova, kod donošenja Ustava 28. juna 1921. godine bilo je prisutno 258, a za Ustav glasalo je 223 izabranih predstavnika, što je znatno ispod dvotrećinske većine. Vidovdanski ustav je donesen kao običan zakon gdje su se većina i manjina podijelile po nacionalnoj pripadnosti, Srbi su glasali za Ustav,a većina Hrvata i Slovenaca su napustili sjednicu ili su glasali protiv.

Vijeće naroda u RS i domovi naroda na nivou Bosne i Hercegovine i u Federaciji BiH su takođe institucionalni oblici ustavotvorne vlasti[167]. Dom naroda na nivou BiH definisan je Dejtonskim ustavom kao drugi dom Parlamentarne skupštine sa osnovnim ciljem da štiti vitalne interese etničkih nacija u procesu donošenja zakona. Formalno Dom naroda je dio zakonodavne vlasti, ali u suštini on je institucija ustavotvorne vlasti, jer mu je osnovna nadležnost da štiti vitalne interese etničkih nacija u donošenju zakona i drugim odlukama zakonodavne vlasti. Dom naroda na nivou Federacije BiH je uspostavljen 1994. godine i takođe formalno predstavlja dio zakonodavne vlasti, a u suštini je organ ustavotvorne vlasti u smislu zaštite i garanta vitalnih nacionalnih interesa u procesu donošenja zakona. Vijeće naroda u Republici Srpskoj uspostavljeno nakon ustavnih promjena 2002. godine je takođe formalno dio zakonodavne vlasti, a suštinski je organ ustavotvorne vlasti i *čuvar* vitalnih interesa etničkih nacija. Navedena institucionalna rješenja nemaju za cilj da kreiraju zakone, nego da prate da li predloženi zakoni ugrožavaju vitalne interese etničkih nacija. U ustavnim promjenama kada se zakonodavna vlast transformiše u ustavotvornu, Narodna skupština ne može da odluči sama bez saglasnosti Vijeća naroda. „*Promjena ustava usvojena je ako za nju glasa najmanje 2/3 od ukupnog broja narodnih poslanika i većina članova Vijeća naroda iz svakog konstitutivnog naroda i Ostalih*".[168] (član 136.Ustava RS Amandman LXXXIX). Do odluka Ustavnog suda BiH iz 2000.godine, Vijeće naroda u Republici Srpskoj nije postojalo i u ovom entitetu državotvoran je bio samo srpski narod,a Hrvati i Bošnjaci nisu bili konstitutivni. U Federaciji BiH postojao je Dom naroda kao drugi skupštinski dom, ali je to bio entitet Hrvata i Bošnjaka gdje Srbi nisu bili konstitutivni. Ustavni sud BiH je definisao konstitutivnost Srba, Hrvata i Bošnjaka na cijelom području BiH što je značilo i njihovu konstitutivnost u oba entiteta. Nakon odluka Ustavnog suda BiH iz 2000. godine, u ustavima entiteta su definisani Srbi, Hrvati i Bošnjaci kao konstitutivni narodi i precizirani su vitalni interesi konstitutivnih naroda na identičan način u Republici Srpskoj i Federaciji BiH (član 70. Amandman XXVII Ustava RS i Amandman XXXVII Ustava FBiH). Osnovna nadležnost Vijeća naroda u RS, Doma naroda u FBiH i Doma naroda na nivou BiH je da štite ustavom definisane vitalne nacionalne interese kao što su:

- *ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti;*
- *identitet jednog konstitutivnog naroda;*

[167] Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH BiH ima 15 delegata, po pet iz svakog konstitutivnog naroda, Dom naroda Parlamenta Federacije BiH ima 58 delegata po 17 iz svakog konstitutivnog naroda i 7 iz reda Ostalih i Vijeće naroda u Republici Srpskoj (kao dio zakonodavne vlasti) ima 28 delegata po 8 iz svakog konstitutivnog naroda i 4 iz reda Ostalih.

[168] Ustav Republike Srpske, dio XI član 135. stav 1.

- *ustavni amandmani;*
- *organizacija organa javne vlasti;*
- *jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka;*
- *obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe;*
- *teritorijalna organizacija;*
- *sistem javnog informisanja;*
- *i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Vijeću naroda.*

3. Ustavni sud je institucionalni oblik ustavotvorne vlasti, „čuvar ustava" sa ovlaštenjima da poništi svaki pravni akt koji je suprotan ustavu. Nužni uslov njegovog funkcionisanja je nezavisnost od državne vlasti, posebno izvršne. Bosna i Hercegovina ima tri ustavna suda: *Ustavni sud BiH, Ustavni sud Federacije BiH i Ustavni sud Republike Srpske.* [169] Ne postoji hijerahijski odnos između ovih sudova, jer svaki sud radi na primjeni konkretnog ustava, ali postoji hijerarhijski odnos između samih ustava, jer se entitetski ustavi moraju usklađivati sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud BiH ima nadležnosti (član VI, stav.3 Ustava BiH):

- *rješavanje sporova između entiteta međusobno i između Distrikta Brčko i entiteta,*
- *rješavanje sporova između institucija na nivou entiteta i institucija na nivou BiH,*
- *ocjena ustavnosti akata i procesa realizacije specijalnih i paralelnih veza sa susjednim državama,*
- *tumačenje zakona po prethodnom pitanju bilo kog suda u BiH,*
- *apelaciona nadležnost o pitanjima sadržanim u ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kog drugog suda u Bosni i Hercegovini*. Navedena apelaciona nadležnost daje Ustavnom sudu i svojstvo Vrhovnog suda što predstavlja predmet spora među vladajućim političkim elitama. Apelaciona nadležnost kao ustavna kategorija ne može se redukovati političkim dogovorom partijskih lidera niti se može regulisati zakonom.

Ustavni sud Republike Srpske ima nadležnosti (član 115.Ustava RS):

- *saglasnost zakona sa Ustavom,*
- *saglasnost podzakonskih akata sa zakonima,*
- *rješavanje sporova nadležnosti između institucija RS,*
- *rješavanje sporova nadležnosti na relaciji republika-grad-opština,*
- *odlučuje o povredi vitalnog nacionalnog interesa.*

---

[169] Ustavni sud BiH ima 9 sudija, 4 se biraju na teritoriji FBiH, 2 na teritoriji RS, a 3 sudije imenuje Predsjednik Evropskog suda za ljudska prava. Ustavni sud RS i FBiH imaju 9 sudija.

Nadležnost da bude konačna instanca o tome da li neki zakon ili odluka povređuje vitalne interese jedne od tri konstitutivne nacije Ustavni sud je stekao nakon ustavnih izmjena iz 2002.godine.

Ustavni sud FBiH ima nadležnosti (C-3. član 10 ustava FBiH):

- *usklađenost ustava kantona ili bilo kog drugog zakona ili akta sa Ustavom FBiH,*
- *sporovi između kantona,*
- *sporovi između kantona i opština*
- *sporovi između kantona i institucija FBiH*
- *sporovi između institucija FBiH*
- *odlučivanje o vitalnom nacionalnom interesu.*

Kao i kod Ustavnog suda RS nadležnost konačne instance za ocjenu o povredi vitalnog nacionalnog interesa, Ustavni sud FBiH stekao je nakon pomenutih ustavnih promjena. Ustavni sud FBiH ima posebnu nadležnost i obavezu da se odluka Ustavnog suda BiH o ravnopravnoj konstitutivnosti naroda primijeni na cijelom području države i u ustavima svih deset kantona.[170] Ustavni sud FBiH već 10 godina nije primijenio Odluku Ustavnog suda BiH na cijelom području FBiH i navedeno nečinjenje predstavlja direktno kršenje Ustava Bosne i Hercegovine. Pored Vijeća naroda i Domova naroda i ustavni sudovi entiteta imaju *posebna Vijeća za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa* sastavljena od po 7 članova (O procedurama u Vijeću naroda i Domovima naroda opširnije u tekstu o funkcionisanju zakonodavne vlasti).

Ustavni sud Republike Srpske je ustavno pozicioniran kao posebna institucija izvan sudske vlasti , a Ustavni sud FBiH je ustavno pozicioniran kao dio sudske vlasti. Ustavni sud BiH je takođe definisan posebnim članom ustava.

Nezavisnost i suprematija ustavnih sudova je opšteprihvaćena kategorija, ali problem postoji u postupku izbora sudija. Politički subjekt (politička partija na primjer) može kroz izbornu proceduru uticati na kadrovski sastav ustavnih sudova, tako da nezavisnost postaje relativna.[171] Uloga ustavnog suda kao oblika državotvorne vlasti posebno je došla do

---

[170] Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda iz 2000.godine nisu u cjelini provedene na području Federacije BiH, jer još uvijek u šest kantona (Livanjski, Zapadnohercegovački, Posavski, Goraždanski, Neretvanski i Sarajevski) ustavi nisu usklađeni sa ovom odlukom i nije priznata konstitutivnost Srba pored Hrvata i Bošnjaka. Poseban problem predstavlja Sarajevski kanton, jer njegovo sjedište je ujedno i glavni grad države, a Srbi još nisu u ustavu kantona priznati kao ravnopravan i konstitutivni narod. U kantonima:Zeničko-Dobojski, Tuzlanski, Unsko-Sanski i Srednjebosanski izmijenjeni su ustavi i sve tri nacije su konstitutivne i definisani su vitalni nacionalni interesi kao i na nivou Republike Srpske i Federacije FBiH.

[171] Sudije Ustavnog suda BiH nakon provedenog konkursa i mišljenja *Visokog sudskog i tužilačkog savjeta* biraju entitetski parlamenti. Sudije Ustavnog suda RS nakon provedenog konkursa i mišljenja VTS bira Narodna skupština RS i Vijeće naroda na prijedlog Predsjednika Republike Srpske. Isti princip je i kod Ustavnog suda Federacije BiH.

izražaja 2000. godine prilikom donošenja Odluke o konstitutivnosti tri etničke nacije na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Stručna rasprava, u okviru i izvan Suda, bila je fokusirana na pitanje: Da li je preambula sastavni i obavezujući dio Ustava?[172] Ustavni sud je utvrdio da je preambula sastavni i obavezujući dio Ustava (*treća odluka od 1. jula 2000. godine)* i donio odluku da su tri naroda (Srbi, Hrvati i Bošnjaci) jednako konstitutivni na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Srpski predstavnici u Ustavnom sudu smatrali su da je preambula sastavni dio Ustava, ali da nije norma i da ne proizvodi pravno dejstvo kao druge ustavne norme i izdvojili su svoja mišljenja. Bošnjački predstavnici su smatrali da je preambula sastavni dio Ustava i da proizvodi ustavno - pravno dejstvo. U sporu pred Ustavnim sudom otvoreno je ustavno - pravno pitanje o značaju preambule u ustavu, da li je njen sadržaj izvan ustava ili je njegov integralni dio. Argumenti da je preambula sastavni dio Ustava zasnivaju se na nekoliko elemenata. U preambuli se iskazuje politička strana ustava, identifikuju se državotvorni subjekti (*ko osniva državu, zbog kojih ciljeva, na kojim vrijednostima, ko će upravljati državom, čija je država).* Navedena pitanja iz sfere ustavne osnove i suverenosti naroda ne mogu se definisati na nekom drugom mjestu, osim u preambuli. Ustav nije akt „čistog" prava, nego je političko - pravni akt kome prethodi politička saglasnost konstitutivnih subjekata. Preambulom se definišu subjekti državotvorne vlasti koji se preciznije određuju u temeljnim ustavnim odredbama i zato se preambula ne može odvajati od temeljnih ustavnih članova. Ustav kao dio Dejtonskog sporazuma, osim normi, sadrži i principe, programske ciljeve i vrijednosti koji imaju ustavnu snagu. Dejtonski sporazum, a time i ustav kao njegov bitni dio, uključuje procese i sadržaje kojima su definisani ciljevi i vrijednosti koje se ustavom trebaju postići i to se obično definiše u preambuli. Da nije preambule, kao sastavnog dijela ustava, ne bi se znale vrijednosti društva i države za koju se ustav donosi, ne bi se znalo ko je donio ustav, ko je osnovao državu, ko je njen *vlasnik.* Ustav nije *mehanički* zbir normi, nego je cjelina koja sadrži norme,vrijednosti i ciljeve koje treba zaštititi i postići. Preambulom u Ustavu Bosne i Hercegovine navode se Srbi, Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, čime se definiše državotvornost tri etničke nacije. Bez ovakvog određenja bilo bi sporno da li su tri nacije konstitutivne, ili su to građani, kao državljani Bosne i Hercegovine. Premabulom Ustava BiH definisana je državotvornost etničkih nacija Srba, Hrvata i Bošnjaka i ima kontinuitet sa ustavnom osnovom iz perioda uspostavljanja državnosti Bosne i Hercegovine, u Mrkonjić Gradu 1943. i Sanskom Mostu 1944. godine: *Bosna nije ni srpska, ni muslimanska, ni hrvatska, nego i srpska i muslimanska i hrvatska.* Kada

[172] O ovom pitanju su radove objavili Kasim Begić*: Konstitutivnost naroda,* 1998. godine, Kasim Trnka: *Konstitutivnost naroda*, 2000. godine, Snežana Savić: *Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini*, 2000. godine. O ovom pitanju pogledati stavove naučnika: Miodraga Jovičića, Jovana Đorđevića, Ratka Markovića itd.

bi Ustav Bosne i Hercegovine bio bez preambule, ili ako bi se tumačilo da ona nije njegov integralni dio, Srbi, Hrvati i Bošnjaci ne bi imali konstitutivnost kao etničke zajednice. Kod ustavnih amandmana koji su logičan proces izgradnje državnosti, ustavnosti i demokratije, mijenjaju se različite ustavne norme, uključujući i one osnovne o državnom uređenju, ali se ne mijenja sadržaj preambule, osim u slučaju radikalnih revolucija i disolucija države. Demokratski ustavi, kao što su: američki, francuski, njemački, švajcarski itd. sadrže preambulu u kojoj je definisan titular suverenosti i vrijednosti društva i države koje će ustavom biti štićene i razvijane. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je, u svojoj Odluci od 1. jula 2000. godine, preambulu definisao kao sastavni i obavezujući dio Ustava upravo na osnovi državotvornosti naroda kao nacije: *„Princip konstitutivnosti naroda ustavni sud smatra toliko značajnim da ga označava kao „natkrovljujući princip" kojem se entiteti moraju u potpunosti povinovati u skladu sa nadređenošću Ustava Bosne i Hercegovine ustavima entiteta*". (izvod iz obrazloženja Ustavnog suda prilikom donošenja odluke o konstitutivnosti tri nacije). Pozicija ustavnih sudova u Bosni i Hercegovini je tipična za federativne države u kojima postoji suprematija jednog ustava nad svim drugim ustavima, zakonima, aktima i odlukama koje donose državne institucije na različitim nivoima.

4. *Referendum* kao izraz neposredno iskazane volje naroda predstavlja suverenu ustavotvornu vlast iznad koje nema nijedne druge vlasti. Legitimni referendum u Bosni i Hercegovini podrazumijeva odluku većine stanovnika koja uključuje većinu Srba, većinu Hrvata i većinu Bošnjaka. Mogući su i referendumi sa drugačijom strukturom (samo srpski, samo bošnjački ili samo hrvatski), ali ovi oblici nisu državni referendumi, nego nacionalni plebisciti. Legitimno je pravo svake društvene grupe, a posebno konstitutivne etničke nacije, da nesporedno iskaže svoju volju, ali volja jedne ili dvije nacije ne mogu imati svojstvo državnog referenduma. Većinski iskazana volja u sve tri konstitutivne nacije posebno predstavlja državni referendum, ali u slučaju da su tri navedene volje saglasne. S obzirom na to da je za sada nemoguće usaglasiti tri nacionalne volje u BiH, nemoguće je i realizovati državni referendum. Referendum i plebiscit spadaju u dva, suštinski različita, oblika neposrednog izjašnjavanja građana. Političke elite na vlasti često zamjenjuju navedene pojmove, pripisujući plebiscitu svojstva referenduma. Razlog je jednostavan: plebiscit je kontrolisano i naknadno izjašnjavanje građana o odluci koje su vladajuće elite ranije donijele, a referendum je slobodno i suvereno izjašnjavanje koje obavezuje sve državne institucije. Plebiscit je izjašnjavanje naroda kao *plebsa,* kao mase bez čvrste strukture i identiteta. Elita na vlasti prvo donese određenu odluku, zatim putem medija i javnog uticaja usmjerava mnjenje radi stvaranja pozitivnog odnosa prema sadržaju odluke. Formira se mnjenje na emocionalno - nacionalnoj osnovi, tako da je raspoloženje građana

poznato i prije formalnog izjašnjavanja. Građani glasaju ZA, uvjereni da je to u najvišem nacionalnom interesu. Plebiscit kao forma jeste neposredno izjašnjavanje građana, ali po suštini svodi se na davanje podrške državnom rukovodstvu za politiku i odluke koje su već donesene, prije plebiscita.

Svi dosadašanji oblici neposrednog izjašnjavanja građana u Bosni i Hercegovini bili su plebisciti. Za razliku od plebiscita, kao izjašnjavanja plebsa, kod referenduma se radi o izjašnjavanju demosa.[173] Dok plebiscit ima opciju DA ili NE za jedno pitanje, referendum ima dva pitanja kao dvije opcije, pa se građani opredjeljuju za jednu od njih. Da li ste za opciju A ili ste za opciju B? Referendum ima sličnosti sa izborima, gdje subjekti jedne i druge opcije imaju jednaka prava u promovisanju svojih argumenata, imaju jednaka sredstva, imaju jednak pristup medijima. U suštini, kod referenduma i jedna i druga opcija trebaju biti ravnopravne u svom nastupu prema građanima prije odlučivanja. Za razliku od plebiscita, referendum nije kontrolisan i usmjeravan od državne vlasti i njegov ishod nije unaprijed poznat (Primjeri referenduma u Francuskoj i Holandiji, 2005. godine prilikom izjašanjavanja o evropskom ustavu). Oblik referenduma u Bosni i Hercegovini, koji po njenoj ustavnoj osnovi i duhu Dejtonskog sporazuma ima legitimitet treba biti sinteza etničko - nacionalnog i građanskog elementa. Većina u sve tri nacije ima nacionalni legitimitet, a sve tri nacionalne većine zajedno imaju državni i građanski legitimitet.

5. Međunarodni subjekti su takođe dio ustavotvorne vlasti u nekoliko oblika.

a) Integralni su dio Ustavnog suda BiH - *od devet sudija trojica su inostrane sudije koje imenuje Predsjednik Evropskog suda za ljudska prava,*

b) Štite sadržaje međunarodnog prava koje je integralni dio Ustava BiH - *član II Ustava o vladavini prava,*

c) Štite sadržaje Dejtonskog sporazuma i staraju se o njegovoj primjeni - *mandat Visokog predstavnika i Savjeta za primjenu mira,*

d) Arbitratiraju i koordinišu između predstavnika etničkih nacija prilikom ustavnih promjena i

f) Donose odluke na privremenoj osnovi u slučaju opstrukcije domaćih vlasti. Aprila 2002. godine, Visoki predstavnik je donio Odluku o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine zbog toga što *Predstavnički dom* Federacije nije, u predviđenom roku, usvojio amandmane koji su proizilazili iz odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti tri naroda na cijeloj teritoriji BiH, iz 2000. godine. Visoki predstavnik nije samo otklanjao negativne posljedice u procesu ustavnih promjena, nego je aktivno djelovao i na primjenu odluka Ustavnog suda BiH. Zbog nesaglasnosti vladajućih elita iz tri nacije u primjeni navedenih odluka Ustavnog suda Visoki predstavnik je donio

[173] Latinski REFE – igra, neodlučna borba oko nečega, REFERENDUM – riješena igra, riješena borba, borba koja razrješava realnu situaciju i daje konačnu tačku na tu situaciju.

Odluku o uspostavljanju ustavnih komisija u Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine, sastavljenih na paritetnoj osnovi od Bošnjaka, Hrvata, Srba i pripadnika manjina, radi definisanja ustavnih normi u primjeni odluka Ustavnog suda. Fokus rada ustavnih komisija bio je usmjeren na primjenu Treće djelimične odluke Ustavnog suda, koja se tiče konstitutivnosti tri naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Partijske elite su bile suočene s obavezom da izvrše ustavne izmjene, ali su nastojale da izbjegnu ovu obavezu zbog eventualnih negativnih posljedica u biračkom tijelu. Aktivnije uključivanje međunarodne zajednice u ustavne izmjene predstavlja privremeno i iznuđeno rješenje u situaciji kada domaće vlasti nisu u mogućnosti da same djeluju na usaglašen način.

Ustavotvorna vlast u Bosni i Hercegovini je heterogena i slojevita, ali dominantni faktor su *vladajuće elite političkih partija* koje imaju kontrolu nad parlamentarnim većinama i bez njihove saglasnosti nisu moguće ustavne izmjene.[174] Specifičnost Bosne i Hercegovine je i u tome što su političke partije nastale prije konstituisanja njene državnosti, pa državu poimaju kao vlastitu kreaciju i vlasništvo. Političke partije su djelovale kao konstitutivni subjekti u stvaranju i uređivanju države i bez njihove saglasnosti nije moguće djelovanje ustavotvorne vlasti. (pogledati dio o ulozi političkih partija).

Ustavotvorna vlast Bosne i Hercegovine je usaglašena volja tri etničke nacije (Hrvati, Srbi i Bošnjaci) koja je institucionalizovana na dva nivoa (entitetskom i nivo BiH).

Na nivou Bosne i Hercegovine ustavotvornu vlast čine: *dvotrećinska većina poslanika u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH koja uključuje jednu trećinu izabranih poslanika sa područja entiteta, plus većinu u Domu naroda, koja uključuje većine u sva tri nacionalna kluba posebno i Ustavni sud BiH.*

Na nivou Republike Srpske ustavotvornu vlast čine: *dvije trećine od ukupnog broja poslanika izabranih u Narodnoj skupštini, plus većina u Vijeću naroda koja uključuje većinu u svakom nacionalnom klubu posebno i Ustavni sud RS.*

Na nivou Federacije BiH ustavotvornu vlast čine: *dvotrećinska većina poslanika u Zastupničkom domu i većina u Domu naroda koja uključuje većinu u svakom nacionalnom klubu posebno i Ustavni sud FBiH.*

Međunarodna zajednica kao ustavotvorna vlast je privremenog karaktera i ima koordinišuću i izvršnu ulogu. Međunarodni subjekti

[174] U pokušaju ustavnih promjena, 2005 - 2006. godina, predstavnici *međunarodne zajednice* pokušali su izvršiti određene ustavne promjene, ali je pokušaj propao zbog opstrukcije nekih vladajućih partijskih elita iako su partijski lideri ranije pristali na promjene *„Političke stranke su se dogovorile da izvrše izmjene Ustava Bosne i Hercegovine...”* Sporazum šest partijskih lidera da će izmijeniti Ustav BiH potpisan je u Vašingtonu, novembra 2005. godine. Na glasanju u Parlamentarnoj skupštini BiH 2006. godine nedostajala su dva glasa za usvajanje ustavnih promjena.

posreduju među domaćim vlastima da one same vrše ustavne promjene *(odluke ustavnog suda BiH 2000.godine, predloženi Aprilski paket ustavnih promjena koji nije prihvaćen od domaćih vlasti, neuspio pokušaj Butmirskih pregovora, aktuelni pokušaji ustavne reforme FbiH).* Jačanje uloge međunarodnih faktora u ustavotvornoj vlasti nastaje kao posljedica nesaglasnosti domaćih državotvornih subjekata, i obrnuto uticaj međunarodnih subjekata će se umanjiti kada domaći subjekti postignu saglasnost o bitnim pitanjima organizacije i funkcionisanja države.

Ustavotvorna skupština i referendum kao najlegitimniji oblici ustavotvorne vlasti još nisu mogući u Bosni i Hercegovini, jer nedostaje bazični konsenzus o opstanku, organizaciji i funkcionisanju države.

Teorijski nije teško definisati pojam ustavotvorne vlasti u Bosni i Hercegovini, jer je to zbirna volja tri etničke nacije, ali je teško odgovoriti na pitanje: Šta ako usaglašena volja tri etničke nacije nije moguća, ko će tada biti konstituišuća vlast? Sukob etničkih nacija prenosi se u sferu ustavotvorne vlasti, a zatim u zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast i u sve druge sfere organizacije i djelovanja države. Djelovanje ustavotvorne vlasti u Bosni i Hercegovini na osnovi zajedničke usaglašne volje Srba, Hrvata i Bošnjaka u sadašnjim okolnostima nije moguća bez djelovanja subjekata međunarodne zajednice posebno institucija Evropske unije.

2.4.2. Zakonodavna vlast

Zakonodavna vlast u Bosni i Hercegovini vrši se na tri nivoa organizacije države:

- na nivou Bosne i Hercegovine.
- na nivou dva entiteta Republike Srpske i Federacije BiH i
- na nivou kantona u Federaciji BiH.

Zakonodavna vlast je na različite načine nastala i organizovana u entitetima Republika Srpska i Federacija BiH. U Republici Srpskoj je Narodna skupština od 1992. godine vršila zakonodavnu vlast, a nakon odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda iz 2002. godine upostavljeno je i *Vijeće narod*a kao drugi dom i dio zakonodavne vlasti. U Federaciji BiH zakonodavna vlast je uspostavljena Ustavom Federacije iz 1994.godine i nakon odluka Ustavnog suda 2002.godine Dom naroda kao drugi dom je proširen klubom srpske nacije. Nakon Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda na cijelom prostoru države, prožimaju se ustavotvorna i zakonodavna vlast u dvodomoj organizaciji skupština i parlamenata. Na osnovu ustavne podjele nadležnosti u Federaciji BiH zakonodavna vlast se vrši i na nivou deset kantona kao federalnih jedinica u Federacije BiH.

Na nivou Republike Srpske zakonodavnu vlast vrši *Narodna skupština i Vijeće naroda.*[175] Ukupnu ustavna nadležnost Narodne skupštine Republike Srpske možemo podijeliti u sedam osnovnih grupa.

1. Ustavotvorna nadležnost: *promjena Ustava, utvrđivanje teritorijalne organizacije Republike, zaštita vitalnih nacionalnih interesa, pokretanje postupka kod Ustavnog suda Republike Srpske.*

2. Zakonodavna nadležnost: *donošenje zakona, propisa i drugih akata.*

3. Predstavničko – politička nadležnost: *donošenje plana razvoja, prostornog plana, budžeta, završnog računa, raspisivanje referenduma, raspisivanje zajma, odlučivanje o zaduženju Republike.*

4. Izborna nadležnost: *raspisivanje izbora, biranje i razrješavanje funkcionera (izbor Vlade, razrješenje Vlade, izbor sudija Ustavnog suda itd), izbor delegata za Vijeće naroda RS, delegata za Dom naroda na nivou BiH,*

5. Kontrolna nadležnost: *kontrola rada Vlade i drugih organa.*

6. Bezbjednosna nadležnost: *donosi odluku o vanrednom stanju u slučaju elementarnih nepogoda, prirodnih katastrofa, epidemija itd.*

7. Međunarodna nadležnost: *ratifikuje sporazume koje Republika zaključi sa državama i međunarodnim organizacijama u skladu sa Ustavom BiH.*

Struktura nadležnosti ukazuje da je Narodna skupština najviši organ zakonodavne vlasti i najviši predstavnički organ i da istovremeno predstavlja i ustavotvornu vlast. Zakonodavna vlast je protivrječno definisana. *„Zakonodavnu vlast će u Republici Srpskoj vršiti Narodna skupština i Vijeće naroda. Zakoni i drugi propisi koje izglasa Narodna skupština, a koji se tiču pitanja vitalnog nacionalnog interesa bilo kojeg od konstitutivnih naroda stupaju na snagu tek nakon usvajanja u Vijeću naroda”.* (Ustav RS) Narodna skupština nema puni kapacitet zakonodavne vlasti i ne može da donosi zakone bez saglasnosti delegata u Vijeću naroda. Ustavno rješenje, po kome je jedan dio zakonodavne vlasti neposredno izabran od birača, (*Narodna skupština RS),* a drugi dio posredno delegiran od strane poslanika Narodne skupštine (Vijeće naroda RS), bez legitimiteta neposrednih izbora, je protivrječno i predstavlja *hibridni* model organizacije zakonodavne vlasti.

Vijeće naroda je, prema Ustavu, dio zakonodavne vlasti (član 69 Amandman LXXVI), prema načinu izbora je delegirano tijelo *Narodne skupštine*, a prema ustavnim ovlaštenjima je ustavotvorna vlast.

Članove Vijeća naroda bira odgovarajući klub zastupnika u Narodnoj skupštini” (član 71). Termin „odgovarajući” znači nacionalni, jer

[175] Narodna skupština ima 83 poslanika od koji se 62 biraju neposredno u šest izbornih jedinica, a 21 poslanik se bira sa kompezacionih lista političkih partija. Nastavlja kontinuitet Skupštine srpskog naroda u BiH formirane 24. oktobra 1991. godine. Vijeće naroda je uvedeno u Ustav RS nakon Odluka ustavnog suda BiH iz 2000. godine, ima 28 delegata u četiri kluba (po 8 Srba, Hrvata i Bošnjaka, i 4 iz reda Ostalih)

poslanici iz tri konstitutivna naroda, Srbi, Bošnjaci i Hrvati, biraju po osam delegata, dok se četiri biraju iz reda nacionalnih manjina. Način izbora delegata u Vijeće naroda je jedna od suštinskih protivrječnosti zakonodavne vlasti u Republici Srpskoj. Druga proitvrječnost je što Narodna skupština o zakonima koji spadaju u vitalni nacionalni interes odlučuje običnom većinom kao građanski dom, a Vijeće naroda odlučuje kvalifikovanom većinom kao ustavotvorna vlast. Narodnu skupštinu čine poslanici birani po građanskom principu koji ne predstavljaju vitalne interese etničkih nacija, ali mogu da izaberu delegate koji će zastupati vitalne nacionalne interese. Narodna skupština kao građanski dom, ima i elemente etničkog doma, jer osim što bira delegate u Vijeće naroda, ima i kvotu nacionalne zastupljenosti *(svaki konstituvni narod mora biti zastupljen u Narodnoj skupštini sa najmanje četiri poslanika* (član 71. Amandman LXXVIII). Poslanici, birani prema građanskom principu, formiraju etničke klubove koji biraju delegate u Vijeće naroda i oni predstavljaju određenu etničku naciju. U slučaju da je broj poslanika u Narodnoj skupštini manji od broja delegata, koji se biraju u Vijeće naroda, formiraće se dodatni etnički klub iz reda odbornika u opštinama. Vijeće naroda ima predsjednika i tri potpredsjednika (četiri kluba - četiri člana predsjedništva). Očigledna je protivrječnost u načinu izbora, jer u jednodomoj Narodnoj skupštini ne postoje institucionalizovani nacionalni klubovi, nego se oni stvaraju samo prilikom izbora delegata u Vijeće naroda. Ako se formiraju nacionalni klubovi od poslanika u *Narodnoj skupštini,* nameće se pitanje: Zašto se kroz djelovanje tih klubova ne bi ostvarivao i vitalni nacionalni interes, pa *Vijeće naroda* ne bi ni trebalo da postoji? Osim načina izbora, protivrječnost je i u legitimitetu, jer poslanici u *Skupštini* imaju legitimitet neposrednog izbora, a delegati u *Vijeću naroda* imaju izvedeni (delegirani) legitimitet. Ako poslanici u Narodnoj skupštini nemaju legitimitet da odlučuju o vitalnom nacionalnom interesu, odakle im legitimitet da biraju delegate koji će odlučivati o vitalnom nacionalnom interesu? Opšti princip prava, *da niko ne može prenijeti ovlaštenja na drugog, u većoj mjeri nego je sam ovlašten,* ovdje je prekršen, jer poslanici biraju delegate čija su ovlaštenja veća od poslaničkih. Problem legitimiteta je i u tome što Vijeće naroda, kao dio zakonodavne vlasti, nema legitimitet neposrednog izbora, jer vitalne interese jedne etničke nacije mogu legitimno predstavljati i zastupati samo predstavnici neposredno izabrani od dotične etničke nacije. Ustavom je takođe definisano da *„Ni jedan poslanik u Narodnoj skupštini/ opštinskoj skupštini ne može vršiti dužnost delegata u Vijeću naroda*" (član 71). U navedenom članu nema ustavne logike, jer poslanici i odbornici, kao neposredno birani predstavnici, ne mogu da budu zastupnici vitalnih interesa određene etničke nacije, a delegati koje izaberu ti isti poslanici mogu da budu zastupnici vitalnih nacionalnih interesa. Navedeno ustavno određenje potvrđuje da postoji deficit legitimnosti kod izbora Vijeća

naroda, jer kako neko može da predstavlja i zastupa nacionalne interese, ako nije biran od pripadnika te nacije? Protivrječnost Vijeća naroda odnosi se i na *drugo čitanje,* kada nacionalne delegacije ocjenjuju zakone koje je već izglasala Narodna skupština. Ako je za zakone iz sfere vitalnih nacionalnih interesa nužna saglasnost i Vijeća naroda tada Narodna skupština ne bi ni trebala usvajati zakone bez prethodne saglasnosti Vijeća naroda. Ocjena zakonodavnih akata iz aspekta vitalnih nacionalnih interesa može da se vrši preventivno, u *prvom čitanju,* a nakon toga Narodna skupština, kao građanski dom, može da usvoji zakon u *drugom čitanju.* Ustavni problem definisanja vitalnih nacionalnih interesa iskazuje se i u protivrječnosti političkog i pravnog pristupa. Pravna logika je da se vitalni nacionalni interes definiše kao pravno pitanje, da se kroz pozitivnu ustavnu enumeraciju preciziraju sadržaji koji spadaju u navedenu kategoriju. Ustavom Republike Srpske (član 70) to je i učinjeno, pa su precizirani sadržaji vitalnog nacionalnog interesa. Politikološka logika je da treba postojati legitimno tijelo, izabrano od pripadnika etničke nacije, koje će odlučivati o pokretanju vitalnog nacionalnog interesa. Navedeno tijelo treba da ima ustavna ovlaštenja, da nadzire ukupni zakonodavni proces i da, svojom legitimnom odlukom, može spriječiti donošenje zakona ukoliko smatra da povređuju vitalni interes. Članom 70. Ustava RS ugrađen je i ovaj pristup, pa je precizirano da 2/3 većina nekog od klubova konstitutivnih nacija može pokrenuti svako pitanje, za koje ocijeni da spada u vitalni nacionalni interes. *„i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Vijeću naroda"*. (Amandman LXXVII, član 70. Ustava, posljednji stav).

U teoriji i političkoj praksi problem načina zaštite vitalnog nacionalnog interesa predstavlja složen i teško rješiv problem. Kada bi vitalni nacionalni interes bio sveden samo na pravno pitanje i pozitivnom enumeracijom definisan u ustavu, koji bi subjekt tada odlučivao da li neki zakon povređuje nacionalni interes? *Na primjer: jedan od nabrojanih sadržaja vitalnog nacionalnog interesa je „jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka*". Koji organ treba da odluči da li je nekim zakonom povrijeđena ova široko postavljena odredba? Određeni organ koji predstavlja konkretnu etničku naciju mora imati suvereno ovlaštenje da ocijeni da li neki zakon ugrožava vitalne interese njegove nacije. Ne može nijedan drugi organ ili tijelo, izvan legitimnih predstavnika nacije, da odlučuje šta su vitalni interesi te nacije. S druge strane, ako neki organ (u Ustavu dvotrećinska većina nekog od klubova konstitutivnih naroda) ima pravo da pokrene vitalni nacionalni interes o bilo kom pitanju, tada pozitivna enumeracija gubi smisao, jer je nepotrebna. Vijeće naroda kao dio zakonodavne i ustavotvorne vlasti u Republici Srpskoj nastalo je političkim kompromisom vladajućih partijskih elita koje su se nakon odluka Ustavnog suda BiH našle između „ dvije

vatre.” Odluke Ustavnog suda BiH su bile konačne i obavezujuće, a s druge strane vladajuće elite su nastojale da izbjegnu ili makar relativizuju njihovu primjenu. Međunarodna zajednica je kroz djelovanje Visokog predstavnika insistirala da se odluke Ustavnog suda primijene, jer su one proizilazile iz temelja Dejtonskog sporazuma. Nastala je situacija gdje se ustavom morala priznati državotvornost i Bošnjacima i Hrvatima u Republici Srpskoj tako da *„Srbi, Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi...ravnopravno i bez diskriminacije učestvuju u vršenju vlasti u Republici Srpskoj”(*član 1. Ustava RS amandman XLIV, stav 4.). Dosljedna primjena temeljnog ustavnog člana podrazumijevala je osnivanje Doma naroda kao drugog doma Narodne skupštine Republike Srpske, ali su vladajuće partijske elite izbjegle rješenje Doma naroda i ustanovile Vijeće za zaštitu vitalnih interesa izvan Narodne skupštine koje je protivrječno u aspektima: načina izbora, načina odlučivanja i legitimiteta. Ukupno odlučivanje u Narodnoj skupštini i Vijeću naroda svodi se na provođenje politike vladajućih partijskih elita, jer partijski vrhovi odlučuju kako će glasati poslanici u Skupštini i delegati u Vijeću naroda. Ustavno definisanje procedura zaštite vitalnog nacionalnog interesa kroz Vijeće naroda je zbir protivrječnih sadržaja koji nemaju ustavnu logiku. (član 70, Amandman LXXII Ustava RS). Prema ovom članu, procedure se pokreću na dva načina. (procedura A i B).

Procedura – A

1. ODLUKA O UVRŠTAVANJU ZAKONA NA DNEVNI RED VIJEĆA NARODA.

„Ukoliko više od jednog predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućeg Vijeća naroda smatra da zakon spada u pitanja od vitalnog interesa... zakon će biti uvršten na dnevni red Vijeća naroda”. Po kom legitimitetu dvojica članova Predsjedništva Vijeća naroda imaju pravo da u roku od jedne sedmice odluče da li usvojeni zakon u Narodnoj skupštini spada u vitalni nacionalni interes i da njihovom odlukom on bude uvršten u dnevni red Vijeća naroda? Nacionalni klub konstitutivnog naroda ima osam delegata, pa je logično da većina tog kluba od pet delegata odlučuje šta spada u vitalni interes nacije koju predstavljaju. Dvojica delegata iz dva posebna kluba konstitutivnih naroda mogu da donesu odluku umjesto klubova samo zato što su oni članovi Predsjedništva. Nema ustavne logike, niti legitmiteta da dvojica ljudi odlučuju šta spada u vitalni nacionalni interes. Ovakva odredba je primjer kakve mogu biti ustavne promjene nastale „trulim” političkim kompromisima vladajućih partijskih elita.

2. NAČIN ODLUČIVANJA O VITALNOM NACIONALNOM INTERESU U SADRŽAJU ZAKONA.

Vijeće naroda glasa većinom u nacionalnim klubovima, a glasanje može da proizvede tri moguće posljedice.

a) Ako većina u svakom klubu posebno prihvati zakon u formi kako ga je usvojila Narodna skupština–zakon je usvojen, jer ne povređuje vitalni nacionalni interes.

b) Ako većina u svakom klubu prihvati zakon uz amandmane, zakon se vraća Narodnoj skupštini na ponovno razmatranje i odobravanje - zakon je uslovno usvojen.

c) Ako većina u jednom od klubova ne glasa za zakon ili ako Narodna skupština ne prihvati amandmane iz tačke b –nastavlja se procedura. Daljna procedura uključuje formiranje zajedničke komisije Narodne skupštine i Vijeća naroda na paritetnoj osnovi koja odlučuje konsenzusom u slučaju da zakon nije izglasan ili ako Narodna skupština nije prihvatila amandmane. Komisija usaglašava zakon i ako postigne saglasnost, zakon je usvojen. Ukoliko se ne postigne komisijska saglasnost, zakon se vraća predlagaču na novi postupak koji više ne može podnijeti prijedlog u istom tekstu. Zajednička komisija na paritetnoj osnovi (Predsjedništvo Vijeća naroda i Predsjedništvo Narodne skupštine) može da odluči da zakon ne povređuje vitalne interese nacije i da bude usvojen, iako većina nekog nacionalnog kluba smatra da povređuje vitalne interese nacije. Po kojoj ustavnoj logici manjina okupljena u Zajedničkoj komisiji ima pravo da usvoji zakon kome se protivi većina u nekom od nacionalnih klubova. Pravo etničke nacije da odlučuje o svojim vitalnim interesima kroz većinu u nacionalnom klubu nije ostvarivo, jer klub nije instanca konačne odluke, nego zajednička Komisija.
d) Ukoliko se u Zajedničkoj komisiji ne postigne saglasnost zakon nije usvojen i vraća se predlagaču na novi postupak i ne može biti podnesen u istom obliku.

Ako dvojica članova Predsjedništva Vijeća naroda (dva potpredsjedavajuća ili jedan predsjedavajući i jedan potpredsjedavajući) uz većinsku podršku jednog od nacionalnih klubova mogu na ustavan način da blokiraju donošenje zakona tada je logika da se o zakonima prvo izjasni Vijeće naroda,a potom Narodna skupština.

Procedura – B

1. ODLUKA O UVRŠTAVANJU ZAKONA NA DNEVNI RED VIJEĆA NARODA.

„Ako samo jedan predsjedavajući ili potpredsjedavajući tvrdi da zakon spada u pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, dvotrećinska većina odgovarajućeg nacionalnog kluba može proglasiti da je riječ o pitanju sa liste vitalnih nacionalnih interesa”. Dvojica članova Predsjedništva Vijeća naroda imaju pravo da uvrste zakon u dnevni red, a jedan član ima pravo da pokrene uvrštavanje koje će se desiti ako njegovu inicijativu potvrdi dvotrećinska većina u njegovom nacionalnom klubu. Legitimnost uvrštavanja zakona u dnevni red je očigledno veća u ovoj varijanti u odnosu na varijantu (A), pa nije jasno zašto uopšte postoji varijanta (A) kada je varijanta (B) dovoljna za pokretanje procedura.

2. NAČIN ODLUČIVANJA O VITALNOM NACIONALNOM INTERESU U SADRŽAJU ZAKONA.

Nakon dvotrećinske potvrde u nacionalnom klubu, zakon se uvrštava u dnevni red Vijeća naroda i moguća su tri ishoda.

a) Ako većina u svakom klubu podrži zakon, tada je usvojen i nema povrede vitalnog interesa.

b) Ako većina u svakom klubu glasa za zakon uz amandmane, zakon se vraća Narodnoj skupštini na ponovno razmatranje - uslovno usvajanje.

c) Ako većina u jednom od klubova ne usvoji zakon–nastavlja se procedura po istom postupku kao i kod varijante A, formira se zajednička Komisija na paritetnoj osnovi i odlučuje konsenzusom. Kada se komisija usaglasi, tekst zakona je prihvaćen, a ako se ne usaglasi zakon se prosljeđuje Ustavnom sudu Republike Srpske na dalji postupak. Nacionalni klub ne može da zaustavi zakon svojim vetom, jer nije instanca konačne odluke o vitalnom nacionalnom interesu. Nije jasno zašto postoje različite varijante uvrštavanja pitanja vitalnog nacionalnog interesa u dnevni red sjednica Vijeća naroda, kada je dovoljna većina jednog od nacionalnih klubova. Takođe nije jasno zašto postoje dva različita ishoda nakon usaglašavanja u Komisiji, pa se u prvom slučaju zakon vraća u Skupštinu, a u drugom slučaju prosleđuje Ustavnom sudu.

3. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM REPUBLIKE SRPSKE.

Vijeće za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa pri Ustavnom sudu Republike Srpske od sedam sudija (po dva iz tri naroda i jedan iz reda ostalih), u roku od jedne sedmice dvotrećinskom većinom odlučuje da li određeni zakon spada u sferu vitalnih nacionalnih interesa. Ovdje se zanemaruje da je nacionalni klub dvotrećinskom većinom već odlučio da zakon spada u vitalni interes, nego se iznova ovo pitanje razmatra. Ukoliko Vijeće pri Ustavnom sudu RS donese odluku da zakon spada u vitalni nacionalni interes, tada u roku od mjesec dana donosi odluku o meritumu zakona u vezi povrede vitalnog nacionalnog interesa.

Potreban je glas najmanje dvojice sudija da Vijeće za zaštitu vitalnog interesa odluči da se u konkretnom zakonu radi o vitalnom interesu. Kada Vijeće donese odluku da zakon spada u vitalni interes zakon se smatra neusvojenim i vraća se predlagaču koji u novoj proceduri ne može ponuditi isti tekst zakona. Kada Vijeće odluči da zakon ne spada u vitalni nacionalni interes smatra se da je zakon usvojen.

Prema kom legitimitetu sudije Ustavnog suda u Vijeću za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa mogu da donesu konačnu odluku, a delegati u Vijeću naroda ne mogu?

Vitalni nacionalni interes je u Republici Srpskoj određen prvenstveno kao pravno pitanje, jer Vijeće naroda pri Ustavnom sudu RS je institucija konačne odluke da li neki zakon, odluka ili akt povređuje vitalne interese jedne od etničkih nacija. Teorijska i politička dilema kod zakonodavne vlasti u Republici Srpskoj je ustavna pozicija Vijeća naroda: Da li je to drugi dom ili je specifično tijelo Narodne skupštine? Vijeće naroda je nastalo kao rezultat sukoba dvije političke koncepcije. Jedna opcija (uglavnom bošnjačka) bila je za to da se osnuje Dom naroda u Narodnoj skupštini Republike Srpske, jer je takvo rješenje i u Federaciji BiH i na nivou institucija BiH, pa bi se vitalni interesi nacija štitili na identičan način na svim nivoima državne vlasti.

Druga opcija (uglavnom srpska) bila je za to da se izbjegne drugi dom u narodnoj skupštini i da se vitalni nacionalni interes štiti kroz posebno tijelo Skupštine (Komisiju). Srpski predstavnici su zagovarali rješenje koje je postojalo u Skupštini BiH 1990. godine, u formi Savjeta za nacionalnu ravnopravnost. Razlika je u tome što su srpski predstavnici

1990. godine energično bili protiv modela da se vitalni interesi nacije ostvaruju izvan Skupštine kroz neko pomoćno tijelo, a srpski predstavnici 2000. godine su zagovarali suprotno rješenje da treba formirati pomoćno tijelo za ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti. Srbi su 1990. godine bili za uvođenje drugog nacionalnog doma u Skupštinu, a 2000. godine su bili protiv uvođenja drugog nacionalnog doma. Srpska politika u vezi nacionalne ravnopravnosti i organizacije parlamenta nije konzistentna i iskazuje se u duplim aršinima zavisno od potreba dnevne politike. Prema ustavnoj poziciji u zakonodavnoj vlasti Republike Srpske, Vijeće naroda ima elemente drugog doma, ali nema legitimitet (jer njegovi članovi nisu birani neposredno od birača) i ima elemente ustavotvorne vlasti, jer kontroliše zakonodavni proces iz aspekta vitalnih interesa etničkih nacija. Vijeće naroda je u suštini kontrolor zakonodavnog procesa, a ne kreator zakonskih rješenja. Ustavna odredba da za sve zakone koje izglasa Narodna skupština treba i saglasnost Vijeća naroda suštinski ga pozicionira kao drugi parlamentarni dom.

Osim Narodne Skupštine i Vijeća naroda, kao akteri zakonodavne vlasti pojavljuje se i izvršna vlast kroz djelovanje Vlade i Predsjednika Republike. Predsjednik Republike ima ovlaštenje da svojim ukazom proglašava zakone koje je izglasala zakonodavna vlast u roku od sedam dana i može zahtijevati da se ponovo odlučuje o zakonu. Navedeno ovlaštenje Predsjednika je uobičajeno u državama, ali ono ne proizilazi iz pravne logike, nego je ostatak nasljeđa kraljevskih ovlaštenja gdje su monarsi nastojali da kontrolišu zakonodavnu vlast. Predsjednik ima i pravo predlaganja zakona, kao i pokretanje procedure kod Ustavnog suda. Vlada, takođe, ima pravo da predlaže zakone (član 90. ustava RS), što izvršna vlast maksimalno koristi, tako da se više i ne donose zakoni ako ih nije predložila Vlada. Prevelika aktivnost Vlade u predlaganju zakona i prevelika pasivnost zakonodavnih komisija Skupštine u ovoj oblasti imaju za rezultat dominaciju Vlade nad Skupštinom u zakonodavnim procedurama, jer izvršna vlast se već odavno transformisala u poluzakonodavnu. Vlada donosi mnoštvo podzakonskih akata, pa upravna vlast operativno funkcioniše prema svom pravnom podsistemu.

Vlada predlaže Skupštini većinu zakonskih akata koji se kreiraju u upravnoj vlasti, pa Vlada provodi one zakone koje je sama kreirala. Narodna skupština je poprimila konsultativni karakter i njena ustavna funkcija je svedena na raspravu i usvajanje zakona i prijedloga koje joj upućuje izvršna vlast. Jačanjem državnog etatizma i centralizma slabi zakonodavna uloga Narodne skupštine, gubi se ustavni princip podjele vlasti i nastaje deficit ustavnosti.

Osim Skupštine, Vlade i Predsjednika Republike kao pokretači zakonodavnih procedura mogu biti i građani u dvojakoj ulozi. Jedan način je da zakone predloži najmanje 3000 birača, ali ova procedura se ne koristi, jer to nije u interesu vlasti i političkih partija, jer bi to bilo nekontrolisano

kreiranje zakona neposredno od naroda, što svaka državna vlast nastoji da izbjegne.

Drugi način je neposredno izjašnjavanje birača kroz referendum. Ustavna odredba (član 77. ustava RS) koja reguliše navedeni oblik izjašnjavanja je kontradiktorna. Referendum je po svojoj suštini oblik iskazivanja najviše (suverene) volje naroda koja obavezuje sve institucije u državi i iznad te volje nije moguća nijedna druga volja. Pomenutim članom Zakona o referendumu Republike Srpske redukovana je suverenost naroda i ovaj oblik neposrednog izjašnjavanja je definisan kao konsultativni u smislu, *Narodna skupština donosi odluku iz svoje nadležnosti nakon prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu, pa odlučuje da li da prihvati volju građana u cjelini u dijelu ili da je odbaci.* Navedeni aspekt zakonodavne vlasti privukao je pažnju, nakon usvajanja novog Zakona o referendumu, od 10. februara 2010. godine koji je nastao na protivrječnoj osnovi, još u toku međunacionalnog rata 1993. godine. Postojeći zakon iz 2010. godine je formalno modifikovan, ali mu je suština ostala ista kao i u prethodnom zakonu, a radi se o dominaciji volje Narodne skupštine nad voljom naroda. Po svojoj suštini referendum ne može imati konsultativni karakter, nego uvijek ima suvereni karakter, jer iznad odluke naroda druga odluka ne postoji. Narodnoj skupštini Republike Srpske je 1993. godine bio nužan dodatni narodni legitimitet, kako bi mogla međunarodnoj zajednici obrazložiti i opravdati odbijanje Vens - Ovenovog plana. Osnovna ideja bila je u tome da Skupština ne može sama da odluči bez volje naroda i da iskazanu volju naroda mora poštovati. Volja naroda trebala je da posluži u svrhu da Narodna skupština dobije veći manevarski prostor prilikom odlučivanja o ponuđenim arbitražnim planovima za Bosnu i Hercegovinu. Radi ostvarivanja navedenog cilja donesen je *Zakon o referendumu* i organizovano izjašnjavanje naroda, čime je potvrđena ranije donesena skupštinska odluka. Narodna skupština je referendum, kao oblik iskazivanja suverene volje naroda, stavila u kontekst svojih političkih interesa i realizovala kao plebiscit. Kada Skupštini treba legitimitet naroda da potvrdi njene odluke, koje je donijela ili ih namjerava donijeti, tada se referendum tretira kao izraz suverene volje naroda. Kada Skupština želi da spriječi obavezujući karakter referenduma, kao suverene volje naroda, tada se Ustavom i zakonom normira njegov *konsultativni karakter.*[176]

Zakonodavna vlast na nivou Republike Srpske ima nekoliko karakteristika.

Dominacija političkih partija u svim sferama vlasti, pa i u zakonodavnoj, dovela je do *pražnjenja* državne vlasti iz državnih institucija u partijske organe i poslaničke klubove. Kada partijski organi odrede stav prema određenom zakonu i prenesu ga poslaničkom partijskom klubu,

[176] „Narodna skupština može da odluči da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu" - *član 77. Ustava Republike Srpske.*

tada su svi poslanici tog kluba obavezni da glasaju po nalogu partije. Radna tijela Skupštine i razne stručne komisije su, takođe, sastavljene od partijskih predstavnika, tako da prijedlozi zakona predstavljaju normirane i legalizovane partijske interese. *Partiokratija* zakonodavnu funkciju Skupštine redukuje u okvire partijskih interesa, izbornu funkciju Skupštine koristi za postavljanje i zapošljavanje partijskih kadrova, a predstavničku funkciju prisvaja, u stilu: *narod, to smo mi.* Zakonodavna vlast u Republici Srpskoj je normirana volja interesa vladajućih partijskih elita, jer se zakoni uglavnom donose po hitnom postupku, uglavnom ih kreira Vlada, bez javne rasprave i uvažavanja pluralizma interesa u široj sferi društva.

Centralizam zakonodavne vlasti. S obzirom na to, da je Republika Srpska centralizovani državni entitet, zakoni se donose samo na jednom mjestu i njima se reguliše cjelokupan društveni život. Ukupni pravni poredak i pravni sistem zavise od jedne institucije što povećava efikasnost rada, ali istovremeno ima za posljedicu demokratski deficit i eliminisanje bilo kakvog oblika teritorijalne autonomije u zakonodavnoj sferi. Srpski predstavnici u aspektu centralizacije imaju protivrječnu politiku „duplih aršina”. S jedne strane se uporno i sistematski kritikuje svaki oblik centralizacije vlasti na nivou Bosne i Hercegovine i koristi se argument da je decentralizovana državna vlast evropski princip. S druge strane se jača centralizam vlasti Republike Srpske i sprečava svaki oblik njene decentralizacije i ovdje se *zaboravlja evropski* princip.
Centralizam zakonodavne vlasti u Republici Srpskoj ima prednosti i nedostatke. Prednosti su: *mogućnost brzog donošenja zakonskih akata, jednostavniji procesi usaglašavanja pravnog sistema, efikasnija povezanost zakonskih i podzakonskih akata i uopšte veća efikasnost vlasti*. Nedostaci su: *nametanje većinske volje bez pluralizma, donošenje zakona bez javnih rasprava i po hitnom postupku, monopol partijske vlasti, dominacija izvršne vlasti nad zakonodavnom, odsustvo subsidijarnosti i dominacija jedne volje uopšte.*

Na nivou Federacije BiH zakonodavna vlast vrši se na dva nivoa: *nivo Federacije i nivo kantona.* U podjeli nadležnosti primijenjen je klasični federativni princip: isključivih i zajedničkih nadležnosti.[177] Na nivou

[177] Federacija ima nadležnost za: *spoljne poslove, odbranu,* državljanstvo, ekonomsku politiku, trgovinu, carine, finansije, borbu protiv međunarodnog kriminala, energetsku politiku, finansiranje federalnih vlasti. Kantoni zajedno sa Federacijom imaju zajedničku nadležnost u oblastima: ljudskih prava, zdravstva, zaštite čovjekove okoline, komunikacije i transporta, socijalne politike, provođenje zakona o državljanstvu, turizma i korištenja prirodnih bogatstava. U isključivoj nadležnosti kantona su: vršenje policijskih poslova, obrazovna politika, kulturna politika, stambena politika, javne službe, regulisanje korištenja lokalnog zemljišta, dobrotvorne i humanitarne aktivnosti, energetska pitanja lokalnog značaja, poslovi lokalnog informisanja. Ustav Federacije BiH, dio III članovi 1, 2 i 4. Amandman XXXVII Ustava Federacije BiH.

Federacije zakonodavnu vlast vrši Parlament Federacije koji čine Predstavnički dom i Dom naroda.[178] Nadležnosti Parlamenta Federacije takođe se mogu podijeliti u više grupa.

1. Ustavotvorna nadležnost: *donošenje i promjene ustava, pokretanje postupka pred ustavnim sudom, zaštita vitalnih nacionalnih interesa, zaštita ljudskih prava definisanih međunarodnim konvencijama.*
2. Zakonodavna nadležnost: *donošenje zakona, propisa, akata.*
3. Izborna nadležnost: *izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije, izbor Vlade, razrješenje Vlade i drugih funkcionera.*
4. Predstavničko - politička nadležnost: *donošenje budžeta, davanje ovlaštenja kantonima.*
5. Međunarodna nadležnost: *odobravanje međunarodnih sporazuma u skladu sa Ustavom BiH.*
6. Kontrolna nadležnost: *nadzor nad radom izabranih funkcionera i organa.*

Poslanici u *Predstavničkom domu* biraju se neposrednim izborima, imaju legitimitet građana, a najmanje četiri poslanika jednog konstitutivnog naroda treba biti zastupljeno u ovom građanskom domu. (Ustav Federacije BiH, dio IV. A1.1. Amandman XXXII)

Predstavnički dom zajedno sa Domom naroda čini zakonodavnu vlast Federacije. U Predstavničkom domu se odlučuje većinom glasova, a kada je Parlament u funkciji ustavotvorne vlasti, dvotrećinskom većinom.

Svi akti Parlamenta zahtijevaju odobrenje u oba doma. *Dom naroda* je dio zakonodavne vlasti, a istovremeno i dio ustavotvorne vlasti, jer se u ovom domu odlučuje o ostvarivanju vitalnih nacionalnih interesa. Odlukama Ustavnog suda BiH iz 2000. godine o ravnopravnoj konstitutivnosti sve tri etničke nacije na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, izmijenjena je struktura i broj poslanika i delegata, jer su do tada konstitutivni bili samo Bošnjaci i Hrvati, a nakon izmjena ovaj status dobili su i Srbi. Vitalni nacionalni interes[179] je normiran na identičan način u Ustavu Federacije BiH kao i u Ustavu Republike Srpske. Delegate u Dom naroda biraju

---

[178] Predstavnički dom imao je do ustavnih promjena 2002. godine 140, a sada ima 98 poslanika,a Dom naroda imao je 60, a sada ima 58 delegata. Od 98 poslanika Predstavničkog doma 73 se biraju neposredno u 12 izbornih jedinica, a 25 su kompenzacioni mandati sa partijskih lista. U Dom naroda ima četiri kluba po 17 delegata iz tri etničke nacije i 7 delegata iz reda Ostalih.

[179] Amandmanom XXXVII Ustava FBiH.

1. Adekvatna zastupljenost konstitutivnih naroda u organima državne vlasti i jednaka prava naroda u procesu donošenja odluka;
2. ustavne izmjene i organizacija javne vlasti;
3. nacionalni identitet jednog naroda, obrazovanje, vjeroispovijest, kultura, tradicija, kulturno nasljeđe;
4. teritorijalna organizacija;
5. sistem javnog informisanja;
6. Svako drugo pitanje izvan navedenih, ukoliko dvije trećine članova jednog od nacionalnih klubova to zatraži.

kantonalne skupštine u broju koji je proporcionalan nacionalnoj strukturi stanovništva na teritoriji kantona. Do ustavnih promjena 2002. godine, delegati su birani iz redova poslanika u kantonalnoj skupštini, a nakon promjena iz 2002. godine, poslanici u kantonalnim skupštinama i vijećnici opštinskih vijeća ne mogu biti birani za delegate u Dom naroda. (Amandman XXXIV stav 5) Uočljiv je isti problem legitimiteta kao i kod Vijeća naroda u Republici Srpskoj: vitalne nacionalne interese zastupaju delegati koji nisu birani od strane birača one nacije čije interese zastupaju. O vitalnim nacionalnim interesima, Dom naroda odlučuje po istim procedurama kao i u Vijeću naroda Republike Srpske. [180]

Ustav, kroz nadležnosti i organizaciju zakonodavne vlasti, nije definisao odlučivanje o vitalnom interesu na preventivni način. *Primjer: u fazi inicijative, predlaganja i pisanja zakona i drugih akata, da bude aktivno uključen neki oblik radne grupe, komisije, koja će preventivno štititi vitalni interes, prije nego što akt dođe u parlamentarnu proceduru.* Vitalni nacionalni interes je izraz suštine nacionalnog identiteta jednog naroda i takav interes mogu artikulisati i štititi samo organi i institucije, formirane od legitimno izabranih predstavnika iz tog naroda. Nije legitimno da neki subjekt, izvan etničke zajednice, odlučuje o vitalnom nacionalnom interesu te zajednice.

Posredan izbor predstavnika u Dom naroda čini ih delegatima (Amandman XXXIII), a ne izvornim (legitimnim) predstavnicima (zastupnicima) i zato je i njihov nacionalni legitimitet sporan. Drugi je problem što *Dom naroda,* kao dio Parlamenta, pored spornog legitimiteta nije organ konačne odluke. *Primjer: pravna je logika da organ koji zastupa vitalni nacionalni interes u zakonodavnoj vlasti bude, ujedno, i instanca konačne odluke.* Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pri Ustavnom sudu predstavlja „hibridno" rješenje, nastalo kao rezultat partijskih političkih kompromisa, izvan logike ustavnog prava. Osim pitanja vitalnog nacionalnog interesa u zakonodavnoj vlasti Federacije BiH, bitno je i definisanje pitanja ljudskih prava.[181] Kodifikovano međunarodno pravo iz oblasti ljudskih prava, definisano je u dvadeset i jednom aktu, integralni je dio ustavne i zakonodavne vlasti i direktno se primjenjuje.

Na nivou kantona zakonodavnu vlast vrše jednodome kantonalne skupštine u koje se neposredno biraju poslanici proporcionalno broju stanovništva, broje od 30 do 50 poslanika. Kantonalna skupština zakone i druga akta donosi natpolovičnom većinom, a dvotrećinskom većinom odlučuje kada djeluje kao ustavotvorni organ. Prilikom donošenja i izmjena ustava i prenosa nadležnosti sa kantona na opštinu, grad ili

---

[180] Amandmanima XXXIX i XL definisane su procedure u zaštiti vitalnih interesa.
[181] Kao aneks Ustava Federacije naveden je 21 međunarodni akt koji čini integralni dio Ustava na identičan način kao i kod aneksa IV Dejtonskog sporazuma.

Federaciju, skupština odlučuje dvotrećinskom većinom. Sadržaj vitalnog interesa nacije je na identičan način definisan kao i u Ustavima Republike Srpske i Federacije BiH u kantonima koji su uskladili ustave sa Odlukom Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda. Kod procedura pokretanja zaštite vitalnog interesa postupak se razlikuje od entiteta, jer su kantonalne skupštine jednodome. Kada se glasa za akt, koji je u proceduri po osnovi vitalnog nacionalnog interesa, poslanici skupštine dijele se u tri nacionalna kluba radi glasanja.[182]

Akt je donesen ako je dobio većinu u svakom nacionalnom klubu posebno, a ako nije tako izglasan, upućuje se Ustavnom sudu Federacije BiH na dalji postupak. Kantoni imaju nacionalno - teritorijalnu komponentu, iako to normativno nije iskazano. Od deset kantona, u osam dominiraju pripadnici jedne nacije (Hrvati u tri, a Bošnjaci u pet, dok su dva kantona nacionalno izmiješana). Ustav u Glavi petoj (članovi 2 i 3), definiše pitanje međukantonalne saradnje. Kanton može delegirati svoje nadležnosti iz oblasti *obrazovanja, kulture, turizma, dobrotvornog rada, informisanja i lokalnog poslovanja* na opštine ili na institucije federalne vlasti. Kanton je dužan da navedene poslove prenese na opštine s nacionalno većinskim stanovništvom koje nije većinsko u cijelom kantonu. (član 2)

Kanton može da prenese svoje nadležnosti na entitet ili opštine, a u određenim situacijama dužan je da to učini iz razloga nacionalnih interesa jednog od konstitutivnih naroda. Kantoni koji imaju jednonacionalnu većinu, bilo bošnjačku ili hrvatsku, mogu osnivati međukantonalna tijela. *Savjet kantona* je tijelo u poslovima i aktivnostima od zajedničkog interesa, naročito koordinacije predstavnika u Domu naroda na nivou entiteta. Kantoni mogu osnivati razna tijela, komisije, radne grupe u svrhu usklađivanja aktivnosti u izvršavanju svojih nadležnosti, ali ne mogu u navedenim tijelima obuhvatati vojne ili političke poslove. (član 3). Razlozi ograničenja međukantonalne saradnje proizilaze iz političkog realiteta Federacije u kojoj bi institucionalno povezivanje kantona na nacionalno - političkoj osnovi, moglo otvoriti proces disolucije Federacije BiH.[183] Federalna struktura je postavljena tako da ograničava i kontroliše funkcionisanje kantona, usmjeravajući ih kao oblike izvršnih federalnih jedinica. Kantoni imaju formalna obilježja federalne jedinice: ustav, zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, javne

[182] Rješenje slično Platformi o Vijeću naroda Srpske demokratske stranke iz oktobra 1990.godine.

[183] Federacija je nastala „mehaničkim" spajanjem hrvatskog entiteta „Herceg Bosna" i teritorije BiH, koju je kontrolisala bošnjačka strana. Formalno - pravno, u domaćem i međunarodnom aspektu, hrvatski entitet je ukinut, ali je ostao kao sadržaj hrvatskog nacionalnog interesa. Političko spajanje kantona sa hrvatskom većinom dovelo bi do disolucije Federacije i nastanka trećeg, hrvatskog entiteta. Događaji oko problema tzv. *hrvatske samouprave* potvrđuju osjetljivost navedenog pitanja. Najslabije mjesto u funkcionisanju Federacije je upravo hrvatsko pitanje.

politike, ali nemaju kantonalni dom u Parlamentarnoj skupštini na nivou Federacije BiH. Kantonalne skupštine imaju posebno bitnu ulogu prilikom izbora delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH.(članovi 10.10, 10.11, 10.12 i 10.13. Izbornog zakona BiH).

Ukoliko kantoni ne izvrše zakonske obaveze definisane Izbornim zakonom tada se ugrožava konstituisanje Parlamenta Federacije BiH, jer ne može da se formira Dom naroda. Izborni zakon (u članu 10.13) definiše *„Izbor delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH se vrši odmah po sazivanju kantonalne Skupštine nakon izbora za kantonalne skupštine, a najkasnije mjesec dana nakon ovjere izbora u skladu sa članom (5.32) ovog zakona.”*

Očigledna je zakonska obaveza kantonalnih skupština da izaberu delegate u Dom naroda na nivou Federacije BiH u određenom zakonskom roku i obaveza je *Republičke izborne komisije* da obezbijedi poštivanje zakona na osnovu koga se izbori organizuju, provode i primjenjuju. Kada kantonalne skupštine u svom sastavu imaju najmanje po jednog izabranog zastupnika iz jednog od tri konstitutivna naroda (Srbi, Bošnjaci, Hrvati) smatraće se da postoje tri nacionalna kluba u ovim skupštinama. Delegate u Dom naroda Federacije BiH biraju kantonalne skupštine proporcionalno sastavu stanovništva, ali će izabrati najmanje po jednog delegata iz konstitutivnih naroda ukoliko oni u kantonalnoj skupštini imaju makar i po jednog zastupnika. U slučaju da kantonalne skupštine ne izvrše svoje zakonske obaveze i da Centralna izborna komisija ostane pasivna na takvu situaciju, tada nastaje problem formiranja vlasti na nivou Federacije BiH. Upravo se ovo i desilo nakon opštih izbora 2010. godine, kada neki kantoni sa hrvatskom većinom nisu izabrali delegate za Dom naroda na nivou Federacije BiH.

Problem je riješen intervencijom Visokog predstavnika koji je implicitnim ovlaštenjima odlučio da je zakonodavna vlast u Federaciji BiH konstituisana iako nije u cjelosti popunjen broj delegata u Domu naroda. Uloga kantonalnih skupština u izboru delegata predstavlja bitan faktor koji utiče i na formiranje Doma naroda na nivou Bosne i Hercegovine, jer hrvatski i bošnjački klub iz Doma naroda Federacije bira hrvatske i bošnjačke delegate u Dom naroda na nivou Bosne i Hercegovine.

Zakonodavna vlast u Federaciji Bosne i Hercegovine ima nekoliko specifičnosti.

Zakonodavna vlast je podijeljena u dva doma, ali po elementu političkog, a ne teritorijalnog federalizma. Dom naroda, kao drugi dom, predstavlja konstitutivne etničke nacije, a ne kantone kao teritorijalne federalne jedinice. U klasičnoj federativnoj podjeli, drugi dom bi činili predstavnici federalnih jedinica pa bi, tada, postojao dom kantona. Zakonodavna vlast Federacije, ima dvosmjernu funkciju: prema kantonalnom nivou i prema nivou Bosne i Hercegovine. Parlament Federacije BiH ima i funkciju glavnog subjekta pravne harmonizacije

između kantona, u *horizontalnom i vertikalnom* vidu. U horizontalnom aspektu, svih deset kantona imaju ustavno pravo da samostalno vrše državnu vlast, ali zakonski akti koje njihove skupštine usvajaju ne mogu biti u međusobnoj suprotnosti. U vertikalnom aspektu, zakonski akti i ustavi kantona trebaju biti u skladu sa zakonima na nivou Federacije i sa Ustavom Federacije.

Parlament BiH bira predsjednika i potpredsjednike Federacije što izvršnu vlast ovog entiteta dovodi u veću zavisnost od Parlamenta u odnosu na Republiku Srpsku. Izvršna vlast u Federaciji BiH ima manju moć u odnosu na Republiku Srpsku i ne može da dominira nad Parlamentom.

Decentralizovani oblik vršenja vlasti u Federaciji BiH utiče i na obim zakonodavne vlasti u parlamentu ovog entiteta. Znatan dio zakonodavne nadležnosti vrše kantoni tako da Parlament Federacije nema ulogu centralizovane zakonodavne vlasti.

Dominacija partijskih interesa je zajednička osobina svih zakonodavnih vlasti u Bosni i Hercegovini, pa tako i Parlamenta Federacije BiH.

Osnovna karakteristika zakonodavne vlasti u Federaciji BiH je njena decentralizacija što ima negativne i pozitivne posljedice. Dobra strana ove organizacije je: podjela vlasti, nema političkog monopola ni apsolutizma vlasti, veći je demokratski kapacitet u donošenju odluka, veći pluralizam interesa, veća javnost rada, princip subsidijarnosti vlasti. Slaba strana organizacije zakonodavne vlasti je veliki broj poslanika i zastupnika, brojna administracija, problemi usaglašavanja pravnog sistema, sporost u donošenju odluka i brojan admnistrativni aparat.

Na nivou Bosne i Hercegovine zakonodavnu vlast vrši Parlamentarna skupština i njene nadležnosti su definisane članovima III, IV i X Ustava Bosne i Hercegovine.

1. Ustavne promjene - glasanje kvalifikovanom većinom.

2. Obezbjeđenje i provođenje međunarodno kodifikovanih ljudskih prava i sloboda, uz obavezu i pravo da BiH ostane ili postane članica međunarodnih sporazuma kojima su ljudska prava kodifikovana. Primjena ovih prava je direktna (bez posebnih zakona za uvođenje u domaći pravni sistem) i međunarodno kodifikovana ljudska prava imaju pravnu suprematiju u odnosu na sve druge zakone i ne mogu se umanjivati ustavnim promjenama.

3. Donošenje zakona: a) iz svoje nadležnosti (nadležnosti na nivou BiH); b) zakona neophodnih za provođenje odluka Predsjedništva BiH.

4. Usvajanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine i odlučivanje o prihodima u vezi međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.

5. Odlučivanje o prihvatanju ratifikacije međunarodnih ugovora koju vrši Predsjedništvo BiH.

6. Odlučivanje o izborima.

7. Druga pitanja koja su joj dodijeljena međusobnim sporazumom entiteta.

8. Druga pitanja nužna za obavljanje svojih dužnosti.

Nadležnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine predstavljaju sporno pitanje u teorijskom i praktično - političkom smislu. Parlamentarna skupština je nadležna za sve poslove koji su u članu III tački 1. Ustava BiH definisani kao državni poslovi na nivou Bosne i Hercegovine, kao i za poslove koje joj u nadležnost dodijele parlamenti entiteta. Karakteristična je ustavna nadležnost koja se odnosi na *druga pitanja nužna za obavljanje svojih dužnosti,* jer ove nadležnosti predstavljaju *„alat”* kojima Parlament izvršava osnovne ustavne nadležnosti i obaveze. Jedna od osnovnih ustavnih nadležnosti i obaveza je obezbjeđenje i provođenje ljudskih prava i sloboda kodifikovanih međunarodnim javnim pravom definisanih u člana II Ustava Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina je obavezna da poštuje i primjenjuje sve prihvaćene međunarodne akte u sferi ljudskih prava.[184] Sadržaji navedenih međunarodnih akata se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini (nije potrebno donositi zakone za uvođenje ovih akata u domaći pravni sistem), imaju pravnu supremaciju nad svim drugim zakonima i ne mogu biti redukovani ustavnim izmjenama.(Član II, stav 2. i član X stav 1 Ustava BiH). U vezi primjene ustavnog člana o vladavini prava moguće su različite praktične varijacije: parlamenti entiteta nisu prenijeli nadležnosti na Parlament BiH u vezi primjene člana II ustava BiH, entiteti ne izvršavaju svoje ustavne obaveze iz člana II Ustava BiH. Parlament BiH zbog pasivnosti entiteta ne može da ostvaruje svoje nadležnosti i prava iz člana II ustava BiH. Pravosudne institucije na nivou BiH ne tretiraju ljudska prava na jednak način i vladavinu prava primjenjuju na diskriminatorski način. Ovakva situacija je bila karakteristična u proteklom periodu i

[184] 1. Konvencija o kažnjavanju i sprječavanju zločina genocida iz 1948. god.; 2.Ženevske konvencije I - IV iz 1949. o zaštiti žrtava rata i Protok. I - II 1977.; 3. Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. i Protokol iz 1966. god.; 4. Konvencija o državljanstvu udatih žena iz 1957. god.; 5. Konferencija o smanjenju broja lica bez državljanstva iz 1961. god.; 6. Međunarodna konven. o sprječavanju svih oblika rasne diskrim. 1965.; god. 7. Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima 1966. god. Fakultativni protokoli iz 1966 i 1989. god.; 8. Sporazum o ekonom., socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. god.; 9. Konvencija o sprečavanju svih oblika diskrim. žena iz 1979. god.; 10. Konvencija protiv mučenja i drugih svirepih, neljudskih postupaka 1984. god.; 11. Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i neljudskih postupaka 1987.; 12. Konvencija o pravima djeteta iz 1989. god.; 13. Međunarodna konvencija o zaštiti prava radnika iz 1990. god.; 14. Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina iz 1992. god.; 15. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. ANEKS I Ustava BiH.

razrješavana je implicitnim ovlaštenjima Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Ustav u sferi *vladavine prava* obavezuje sve institucije državne vlasti... *„Bosna i Hercegovina i svi sudovi, ustanove, državni organi i institucije kojima upravljaju Entiteti ili se njima upravlja u Entitetima, primjenjivaće i poštovaće ljudska prava i osnovne slobode*".[185] Opstrukcijom ustavnih obaveza u sferi vladavine prava stvorena je osnova za implicitno djelovanje Visokog predstavnika u BiH.

Parlamentarna skupština je sastavljena od Predstavničkog doma i Doma naroda.[186] *„Sve odluke u oba doma donosiće se većinom prisutnih...poslanici će uložiti napore da se postaraju da većina sadrži najmanje jednu trećinu glasova...poslanika sa teritorije svakog Entiteta."* (član IV ustava, stav 3. tačka - d) Na primjer: od četrnaest izabranih poslanika sa teritorije RS, najmanje pet treba da bude dio većine i najmanje deset poslanika sa prostora Federacije BiH. Dalje se navodi da će predsjednik doma i njegovi zamjenici kao komisija u roku od tri dana pokušati da obezbijede saglasnost u slučajevima kada prvi krug glasanja ne sadrži entitetsku trećinu. Ukoliko Komisija (Predsjednik i dva potpredsjednika Predstavničkog doma) ne uspije da se usaglase pristupa se drugom krugu glasanja gdje opet važi entitetski veto, ali u obrnutom smjeru. *„odluka će se donositi većinom prisutnih članova koji glasaju s tim što glasovi protiv ne smiju da sadrže dvije trećine ili više od dvije trećine.. poslanika izabranih u jednom od entiteta.* (član IV ustava, stav 3. tačka - d). U obrnutom vetu u glasovima koji su protiv odluke, ne smije biti deset ili više poslanika izabranih u RS ili dvadeset ili više poslanika izabranih u Federaciji BiH. Da li izabrani poslanici u Predstavničkom domu iz Republike Srpske i Federacije BiH predstavljaju entitete ili građane? Ustavom BiH (član IV stav 2. tačka a.) definisano je da su to poslanici koji su izabrani na teritorijama entiteta i da oni nisu entitetska delegacija i formalno–pravno nemaju obavezu prema zakonodavnim institucijama entiteta. Predstavnički dom je ustavno definisan kao građanski dom, a procedure odlučivanja ne mijenjaju njegovu građansku suštinu. Poslanici se biraju neposredno po izbornim jedinicama i predstavljaju građane iz entiteta, a ne entitet kao državno - političku cjelinu. Kada bi ovaj dio zakonodavne i ustavotvorne vlasti bio entitetski dom tada bi se nazivao dom entiteta, a toga u ustavu nema. Predstavnički dom je građanski dom sa ugrađenim "mehanizmom" da građanski poslanici izabrani u jednom entitetu ne mogu zanemarivati volju građanskih poslanika iz drugog entiteta. Zakonodavne porcedure u

[185] Član II, tačka 6 Ustava Bosne i Hercegovine.

[186] *Predstavnički dom* broji 42 izabrana poslanika, s tim da se jedna trećina (14) bira na području Republike Srpske, a dvije trećine (28) na području Federacije BiH. Od 14 poslanika sa područja RS njih 9 se bira neposredno od birača u tri izborne jedinice,a 5 se bira sa kompenzacionih partijskih listi. Od 28 poslanika sa područja Federacije BiH 21 se bira neposredno od birača u pet izbornih jedinica, a 7 se bira sa partijskih kompenzacionih listi.

Predstavničkom domu uključuju i komisije kao parlamentarna tijela gdje svaki zakonski akt u nacrtu prvo prolazi kroz ustavno-pravnu komisiju,a zatim kroz drugu komisiju zavisno o kojoj oblasti je riječ.[187]

Dom naroda je drugi dio zakonodavne vlasti i čini ga petnaest delegate (pet Srba, pet Hrvata i pet Bošnjaka, a devet članova čini kvorum s tim što treba biti prisutno najmanje po tri delegata Srbina, Hrvata i Bošnjaka). Ovaj dom se bira posredno putem entitetskih parlamenata na asimetričan način. Bošnjački i hrvatski klub u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH biraju po pet Bošnjaka i pet Hrvata kao etnički dom. Pet delegata Srba bira Narodna skupština Republike Srpske kao građanski dom tako da postoji asimetrija među entitetima kod izbora delegata u Dom naroda na nivou Bosne i Hercegovine. Ustav BiH u pogledu nadležnosti i statusa Doma naroda sadrži protivrječnost. Po ustavnim ovlaštenjima Dom naroda je institucija ustavotvorne i zakonodavne vlasti koja štiti vitalne interese konstitutivnih nacija. Po status Dom naroda je periferan organ koji može biti raspušten od strane Predsjedništva BiH ili se može sam raspustiti većinom koja uključuje većinu najmanje dva nacionalna kluba. Dom naroda izabran na prvim izborima ne podliježe raspuštanju , a sazivi nakon prvog izbora mogu biti raspušteni voljom Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Kakva je ustavna logika da Predsjedništvo kao vrh izvršne vlasti BiH može da raspusti instituciju ustavotvorne vlasti?

Procedure odlučivanja o vitalnom interesu nacije u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH se razlikuju od procedura u entitetima. (član IV Ustava. stav 3, tačke: e i f.)

Pokretanje postupka. Kada većina u jednom od klubova konstitutivnih naroda (Srbi, Hrvati, Bošnjaci) izglasa da je određena odluka Predstavničkog doma štetna po vitalne interese nacije, tada je pokrenut postupak zaštite ovih interesa. Većina u jednom od klubova pokreće postupak, a ne predsjedavajući i potpredsjedavajući kao na nivou entiteta.

Odlučivanje o vitalnom interesu. Potrebna je većina prisutnih u svakom nacionalnom klubu posebno, da bi se izglasala odluka o povredi vitalnog nacionalnog interesa u određenom aktu, zakonu. Ako nema većinske podrške u sva tri nacionalna kluba, tada se bira tročlana komisija (Srbin, Hrvat i Bošnjak) koja u roku od pet dana treba da pronađe rješenje. Navedeni termin *pronalaženja* rješenja obuhvata politički kompromis stranačkih lidera i politički pritisak na delegate da prihvate ili ne prihvate određeni akt.

Organ konačne odluke. Ukoliko tročlana komisija u roku od pet dana ne riješi problem, tada se zakon upućuje Ustavnom sudu BiH koji je obavezan da po ubrzanom postupku provjeri *proceduralnu ispravnost datog pitanja.* Ustav je u ovom pitanju ostao nedorečen, jer ako Ustavni sud donosi konačnu odluku o proceduralnom postupku ko donosi konačnu odluku o meritumu vitalnog interesa

[187] U okviru Predstavničkog doma organizovane su komisije: ustavno-pravna, spoljni poslovi, spoljna trgovina,saobraćaj i komunikacije, izbori,ravnopravnost polova, finansije i budžet.

u nekom zakonu? U praksi je Ustavni sud BiH ovlaštenja o proceduralnim pitanjima proširio na meritum pitanja vitalnog interesa, iako nema ustavne osnove za ovakvu praksu.

Dom naroda svoju funkciju takođe ostvaruje kroz djelovanje komisija kao pomoćnih stručnih tijela,[188] a postoje i komisije koje su zajedničke za oba doma.[189]

Zakonodavna vlast na nivou Distrikta Brčko. Skupština Distrikta je do usvajanja ustavnog amandmana 2009. godine vršila je zakonodavnu vlast sa ključnom ulogom Supervizora: "*Sve zakonodavne nadležnosti u okviru Distrikta pripadaju Skupštini Distrikta. Ukupno članstvo, sastav i način biranja Skupštine određuje Supervizor Statutom Vlade Distrikta. Supervizor određuje vrijeme i način biranja članova prve Skupštine, a naknadni izbori organizuju se u skladu sa zakonskim aktom Skupštine koji odobri Supervizor.*"[190]
Izvor zakonodavne vlasti u Skupštini Distrikta nakon navedenih ustavnih promjena su: *zakoni Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i akti Skupštine Distrikta.* Poslanici Skupštine Distrikta, većinskom odlukom, mogu da pokrenu postupak zaštite svojih interesa pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, pod uslovom da većina sadrži najmanje jednu petinu iz reda svakog od konstitutivnih naroda.[191]
Pitanje zaštite vitalnih nacionalnih interesa postoji samo djelimično kod postupka pred Ustavnim sudom, dok se o svim drugim pitanjima odluke donose većinom u jednodomoj Skupštini, formiranoj na građanskom principu. Navedeno ovlašćenje zakonodavne vlasti je zanimljivo iz aspekta ustavnog prava. Pravo Brčko Distrikta, da može pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom BiH u slučaju spora Brčkog i jednog ili oba entiteta, znači da ustavni sudovi entiteta nisu nadležni za ustavnost na području Distrikta. Ovim je jasno definisana ustavna norma da je Brčko izvan ustavnih i pravnih sistema i jednog i drugog entiteta i da je specifično područje pod nadležnošću institucija sa nivoa Bosne i Hercegovine. Prava entiteta odnose se na teritoriju koja je kondominijum dva entiteta, ali vlast u Distriktu nije koimperijum entiteta. Zakonodavne vlasti dva entiteta nemaju nadležnost nad zakonodavnom vlašću Distrikta i zato ne postoji koimperijum u vršenju državne vlasti u Brčkom. Pojam kondominijum je u ustavnom amandmanu naveden kao *prazan ustavni pojam* zbog partijskih interesa vezanih za biračko tijelo.

---

[188] Komisije: za spoljnu trgovinu, budžet i finansije i ustavno pravna komisija.
[189] Komisija: za odbranu i sigurnost, nadzor nad organima bezbjednosti, za administrativne poslove, za evropske integracije,za ekonomske reforme, i za ljudska prava.
[190] Konačna odluka za oblast Brčkog, od 5. marta 1999. godine, Aneks odluke član 2. pod naslovom *Skupština Distrikta.*
[191] Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine, dio VI član 4.

Zakonodavna vlast u Bosni i Hercegovini na tri nivoa kroz *14 parlamenata* (Parlamentarna skupština BiH, Narodna skupština RS, Parlament Federacije BiH, Skupština Distrikta Brčko, i deset kantonalnih skupština) uz veliki broj poslanika i delagata (oko 650 poslanika i delegata na svim nivoima) predstavlja vrlo komplikovan sistem gdje je teško usklađivanje zakona i stvaranje usaglašenog pravnog sistema na cijelom prostoru države. S jedne strane, radi se o vrlo brojnom predstavljanju naroda i ova demokratska širina može se smatrati kao prednost političkog sistema. S druge strane, postoji problem usaglašavanja pravnih akata iz četrnaest parlamenata u jedan pravni sistem kada u organizaciji države ne dominira hijerahijska nadređenost institucija i organa. Glavna „kopča" koja povezuje ovakav heterogeni sistem je ustavni sistem Bosne i Hercegovine. Ukoliko sve zakonodavne institucije u BiH djeluju u skladu sa Ustavom BiH, ako entitetske zakonodavne vlasti djeluju u skladu sa ustavima entiteta, ako kantonalne zakonodavne vlasti djeluju u skladu sa ustavima kantona, ako i ako su svi ustavi usklađeni sa Ustavom BiH, tada postoji jedan pravni sistem bez obzira na heterogenost zakonodavne vlasti. Heterogenost zakonodavne vlasti predstavljaće poseban problem u procesu integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, posebno u fazi nakon kandidatskog statusa i početka pregovora.

Dominacija partijskih interesa. Umjesto ustavne norme koju treba poštovati i primjenjivati, lideri vladajućih partija preferiraju međupartijske dogovore „na vrhu" i da ti politički sporazumi budu izvor pravnog sistema i ukupnog funkcionisanja države. Dominacija partijskih interesa u zakonodavnoj vlasti predstavlja ozbiljnu prepreku procesima evropskih integracija. Zakonodavne institucije u Bosni i Hercegovini su u suštini partijske institucije, koje državnu vlast ne shvataju kao balans prava i obaveza, nego kao *vlasništvo nad vlašću* s kojim se može postupati prema slobodnoj volji vladajućih elita.

Neizvršavanje ustavnih obaveza.[192]

U navedenom kontekstu u Bosni i Hercegovini je znatan dio zakona, bitnih za funkcionisanje države, uveden u pravni sistem kao nametnuta kategorija na privremenoj osnovi odlukama Visokog predstavnika. Nametnute odluke o proglašenju zakona nisu nastale kao namjerno onemogućavanje zakonodavnih institucija u Bosni i Hercegovini od strane Visokog predstavnika, nego su nastajale u pravnim prazninama zbog neizvršavanja ustavnih obaveza od strane domaćih zakonodavnih institucija.

---

[192] Opstrukcija kantona sa hrvatskom većinom da nakon izbora 2010.godine izaberu delegate u Dom naroda parlamenta BiH, opstrukcija u šest kantona da usaglase ustave sa Ustavom FBiH i Odlukama Ustavnog suda BiH, opstrukcija poslanika u Predstavničkom domu BiH da usvoje zakone neophodne za izgradnju pravnog i političkog sistema, opstrukcija u evro-atlanskim intgeracijama itd.

Asimetričnost nastanka zakonodavnih vlasti. Institucije zakonodavne vlasti u Bosni i Hercegovini nastajale su na različite načine. Skupština Republike Srpske je osnovana u oktobru 1991. godine i prvo je bila najviša predstavnička i zakonodavna institucija srpske etničke nacije, a kasnije je postala zakonodavna vlast entiteta Republika Srpska. Do ustavnih promjena Skupština je imala ukupni zakonodavni kapacitet, a nakon ustavnih promjena iz 2002. godine Skupština dijeli zakonodavni kapacitet sa Vijećem naroda. Parlament Federacije BiH je nastao nakon Vašingtonskog sporazuma u martu 1994. godine kao dvodoma zakonodavna vlast tog entiteta sastavljena od Predstavničkog (građanskog) i Doma naroda (etničkog). Nakon navedenih ustavnih promjena Parlament je reorganizovan uvođenjem konstitutivnosti i srpskog naroda u ovu instituciju. Parlamentarna skupština BiH je osnovana Dejtonskim sporazumom u okviru aneksa 4 (ustav BiH kao dvodomna sa balansom građanske i etničke konstitutivnosti - Predstavnički i Dom naroda. Skupština Distrikta Brčko i skupštine kantona u Federaciji BiH osnovane su nakon uspostavljanja mira u Bosni i Hercegovini.

Problem sukcesije. Nijedna od postojećih zakonodavnih institucija nije definisana kao sukcesor Skupštine Bosne i Hercegovine iz 1990. godine, nego su sve iznova osnivane. Nisu Narodna skupština Republike Srpske i Parlament Federacije BiH naslijedile bivšu Skupštinu BiH i svojim odlukama osnovali Parlamentarnu skupštinu BiH (konfederalni oblik).
Nije Parlamentarna skupština BiH naslijedila bivšu Skupštinu BiH i svojim odlukama osnovala Narodnu skupštinu RS i Parlament Federacije BiH (unitarni oblik). Organizacija i način nastanka zakonodavnih institucija u Bosni i Hercegovini ukazuje na procese disolucije i agregacije zakonodavne vlasti, gdje se prvo raspala Skupština BiH kao jedinstvena institucija na više posebnih zakonodavnih vlasti, a potom su te posebne vlasti funkcionalno objedinjene i definisane Ustavom BiH i ustavima entiteta i kantona koji trebaju biti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Svi zakoni koje donose zakonodavne institucije moraju biti usklađeni sa ustavima (kantona i entiteta), a oni opet sa ustavom Bosne i Hercegovine. Bez obzira na više nivoa djelovanja radi se o jednoj zakonodavnoj vlasti koja treba da izgradi i uskladi jedan pravni sistem. Integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju nije moguća bez usklađenog djelovanja zakonodavne vlasti na svim nivoima. Pravni sistem Republike Srpske, Federacije BiH i nivoa BiH nisu tri odvojena pravna sistema, nego su autonomni dijelovi jednog cjelovitog pravnog sistema Bosne i Hercegovine. Nastojanje zakonodavne vlasti u Republici Srpskoj da sama, bez drugih dijelova zakonodavne vlasti, djeluje u evropskim procesima kao poseban subjekt sa posebnom agendom suprotno je Ustavu Bosne i Hercegovine. S druge strane nastojanje zakonodavne vlasti sa nivoa BiH da djeluje u integracionim procesima bez entitetskih nivoa zakonodavne vlasti je takođe suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine.

Zakonodavna vlast ima različitu organizaciju u entitetima i na nivou Bosne i Hercegovine, ali u krajnjem ishodu svi zakonodavni akti trebaju biti u saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine i Dejtonskim sporazumom u cjelini. Specifičnost zakonodavne vlasti da se vrši na dva nivoa (na tri ako uzmemo u obzir i kantone) ne znači da se radi o različitim zakonodavnim vlastima. Jedna je zakonodavna vlast u Bosni i Hercegovini koja se vrši na više nivoa i od strane više institucija. Saglasnost akata zakonodavne vlasti u kranjem ishodu vodi do Ustava BiH (akti kantona trebaju biti saglasni sa ustavima kantona, ustavi kantona sa ustavom entiteta, ustavi entiteta sa ustavom BiH). Podjela nadležnosti u vršenju zakonodavne vlasti nije podjela plijena gdje svaki dio države ima svoju suverenu vlast. Druga specifičnost zakonodavne vlasti je njeno prožimanje sa ustavotvornom vlašću kroz dvodomo parlamentarno odlučivanje.

2.4.3. Izvršna/upravna vlast

Izvršna vlast u Bosni i Hercegovini je organizovana na asimetričan način u entitetima i na nivou Bosne i Hercegovine, na sličan način kao i zakonodavna.

Izvršnu vlast u Republici Srpskoj čini Vlada i predsjednik Republike. U ovom entitetu izvršna vlast je uspostvaljena u period od marta (formiranje Vlade) do decembra 1992 . godine (izbor predsjednika Republike Srpske). Vlada Republike Srpske ima ustavne nadležnosti (član 90. Ustava RS):

- predlaže zakone, druge propise i opšta akta,
- predlaže plan razvoja, prostorni plan, završni račun,
- obezbjeđuje i izvršava zakone i propise,
- donosi uredbe sa zakonskom snagom,
- daje mišljenja o prijedlozima drugih propisa,
- utvrđuje unutrašnju organizaciju izvršne i upravne vlasti,
- usmjerava rad izvršne i upravne vlasti,
- vrši nadzor nad organima izvršne i upravne vlasti,
- obrazuje predstavništva Republike u inostranstvu.

Prema navedenim ustavnim određenjima, naglašena je zakonodavna i kontrolna funkcija Vlade, ali nisu definisane obaveze Vlade prema narodima i građanima. Vlada ima predsjednika i šesnaest ministara. U okviru ministarstava objedinjuje se politička i birokratska vlast, gdje se državna uprava dijelom organizuje u okviru ministarstava, a dijelom u organima uprave i samostalnim upravnim organizacijama koje su pod kontrolom Vlade. Nakon odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine iz 2000. godine, ravnopravna državotvornost tri etničke nacije obuhvatila je i

Vladu.[193] Ustavne norme o ravnopravnoj državotvornosti tri konstitutivna naroda nisu se u praksi pokazale efikasnim, jer nije riješeno pitanje: da li članovi Vlade Republike Srpske iz drugih konstitutivnih naroda trebaju biti *pripadnici* ili *predstavnici tih naroda?*

Smisao ustavnih izmjena bio je da jedan narod predstavljaju njegovi legitimni predstavnici kako bi mogli sa punim političkim kapacitetom da izražavaju i štite interese tog naroda. Pojam *pripadnik* je proizašao iz praktičnih partijskih potreba, u cilju izigravanja suštine ustavnih promjena. Dovoljno je da u političku partiju učlanite pripadnike drugih naroda, a zatim se unutar partije kreira dogovor na osnovi interesa partije i privatnih interesa pripadnika drugih naroda, i partija stiče mogućnost da svojim kadrovima popuni kvotu koja pripada drugim konstitutivnim narodima. Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srpske, što je protivrječno, jer je Narodna skupština samo dio zakonodavne vlasti, a drugi dio je Vijeće naroda kojem Vlada nije odgovorna za svoj rad. Protivrječnost je takođe i u načinu izbora: *„Vlada je izabrana ako je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja narodnih poslanika." (član 93. stav drugi Ustava Republike Srpske)* Ako jedan od nacionalnih klubova u Vijeću naroda pokrene pitanje vitalnog nacionalnog interesa, Vlada nije izabrana sve dok se ne završi ustavna procedura u vezi s tim. Iako predsjednika Vlade bira Narodna skupština, trajanje njegovog mandata zavisi od stava predsjednika Republike. Oblik parlamentarne vlade u političkoj praksi Republike Srpske pokazao se kao proces jačanja izvršne vlasti na uštrb zakonodavne. U situaciji kada na izborima vlast dobije jedna politička partija i kada lider te partije postane premijer, dolazi do koncentracije tri moći u rukama jedne ličnosti: *partijska moć, poslanička moć u Parlamentu i premijerska moć u Vladi*. Kada predsjednik partije postane predsjednik Republike, a njegova stranka postane vladajuća, tada se u rukama jedne ličnosti koncentrišu moći: *partijska, poslanička, predsjednička i izvršno-upravna*. Demokratija se na legalan način transformiše u apsolutizam i kult ličnosti čime sama derogira vlastitu suštinu.

Predsjednik Republike je formalno izvan, ali je u suštini šef izvršne vlasti. Ustavna ovlaštenja predsjednika Republike potvrđuju njegovu nadređenu poziciju u odnosu na Vladu (članovi 80–90. ustava RS). Predsjednik ima ustavna ovlaštenja, između ostalog, da:

- predstavlja Republiku u cjelini,
- predlaže kandidata za predsjednika Vlade,

[193] Najmanje 15% članova Vlade mora biti iz reda jednog konstitutivnog naroda. Najmanje 35% mora biti iz dva konstitutivna naroda. Predsjednik Vlade i dva potpredsjednika ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda. Osam ministara je iz reda srpskog, pet iz reda bošnjačkog i tri iz reda hrvatskog naroda. Predsjednik Vlade može imenovati jednog ministra iz reda ostalih, ali on ulazi u kvotu najbrojnijeg naroda (*član 92. Ustava RS, Amandman LXXXIV).*

- nalaže Vladi da ona izloži stavove o pojedinim pitanjima,
- može da zatraži od predsjednika Vlade da podnese ostavku,
- može da razriješi dužnosti predsjednika Vlade, ukoliko ovaj odbije da podnese ostavku,
- može predložiti Narodnoj skupštini razrješenje člana Vlade".

Predsjednik ima ovlaštenja u odnosu na Vladu, ali nema odgovornost za rad Vlade, tako da je njegova pozicija vrlo slična polupredsjedničkom sistemu vlasti. Predsjednik Republike, nakon konsultacija sa predsjednikom Vlade i predsjednikom Narodne skupštine, može da raspusti Skupštinu (član 72. Ustava Republike Srpske). Predsjednik nije odgovoran ni Narodnoj skupštini, ni Vijeću naroda, a jedina odgovornost predsjednika je prema građanima (član 88. Ustava RS). Ovako široko postavljena odgovornost je teško primjenljiva u praksi, jer građani nisu u mogućnosti da kontrolišu svakodnevni rad Predsjednika. Ustavotvorac je očigledno pod pojmom *odgovoran građanima* podrazumijevao izborne cikluse, gdje građani glasanjem iskazuju svoje stavove prema radu predsjednika. Republika Srpska nema Predsjedništvo kao kolektivnog šefa entiteta, što proizilazi iz prvog člana Ustava BiH: *„Srbi, Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi",* po kome bi svaki državotvorni narod trebalo da ima svog predstavnika u Predsjedništvu, koji bi imali jednaka ovlaštenja. U Republici Srpskoj je zadržana dominantna ustavna pozicija predsjednika, dok su dva potpredsjednika (po jedan iz reda Bošnjaka i Hrvata) definisani kao neka vrsta pomoćnika koji imaju *podarena ovlaštenja* koliko im predsjednik povjeri svojom odlukom. Ustavom Republike Srpske nije obezbijeđen ravnopravan status tri konstitutivna naroda kada je riječ o najvišoj izvršnoj funkciji. Potpredsjednici se biraju neposrednim izborima, kao i predsjednik, s tim što je predsjednik onaj ko dobije najviše glasova, a potpredsjednici postaju dvojica kandidata iz reda druga dva konstitutivna naroda koji su dobili najviše glasova. Predsjednik ima ovlaštenja u oblasti bezbjednosti, predlaganja kandidata za sudije Ustavnog suda RS i predsjedava Senatom kao najvišim savjetodavnim tijelom svih državnih institucija. Predsjednik takođe raspolaže i dijelom budžetskih sredstava, obrazuje stručna tijela, dodjeljuje odlikovanje, priznanja i pomilovanja. Navedena ustavna pozicija predsjednika otvara pitanje: da li Republika Srpska ima parlamentarni ili polupredsjednički oblik izvršne vlasti? Republika Srpska ima *partijski oblik* izvršne vlasti iz kojeg mogu da nastaju različiti modaliteti.[194]

Dio izvršne vlasti vrše i opštine kao lokalne zajednice. Prema ustavu Republike Srpske (dio VI, član 102, Ustav RS) opština ima nadležnosti:

[194] Kada je Predsjednik vladajuće partije ujedno i predsjednik Vlade, a predsjednik Republike iz druge političke partije, tada izvršna vlast djeluje u formi kancelarske. Kada je predsjednik vladajuće partije ujedno i predsjednik Republike, tada izvršna vlast djeluje kao polupredsjednički sistem. Kada jedna partija ima većinu u Narodnoj skupštini tada izvršna vlast djeluje kao parlamentarna vlada.

- „donosi program razvoja, urbanistički plan, budžet,
- uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti,
- uređuje i obezbjeđuje korištenje gradskog zemljišta,
- stara se o izgradnji lokalnih puteva i infrastrukture,
- stara se o ostvarivanju potreba građana u oblastima kulture, obrazovanja, zdravstva, informisanja itd.
- zvršava zakone, propise i opšta akta Republike iz svoje povjerene nadležnosti".

U opštiini, kao jedinici lokalne samoprave, objedinjeni su poslovi državne uprave i lokalne samouprave građana, gdje institucije opštine treba da zadovolje potrebe građana i da istovremeno na efikasan način vrše određene poslove državne uprave. Iz navedenih ustavnih odredbi očigledno je da opštine trebaju imati zakonske okvire i materijalne resurse da bi izvršili Ustavom povjerene nadležnosti. Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske iz 2004. godine preciznije je regulisan status opština u aspektu izvršne vlasti.[195] Dio poslova iz sfere javnih politika preneseni su u nadležnost opštine*: pružanje usluga, stambeno-komunalnih poslova, kulture, zdravstva, socijalnih pitanja, turizma, ugostiteljstva i zaštite životne sredine.* Da li opštine imaju zakonske i materijalne mogućnosti da efikasno ostvare poslove iz svoje nadležnosti? U bivšem sistemu jugoslovenske države ovaj problem bio je riješen organizacijom zakonodavne vlasti, jer su opštine imale svoje izabrane predstavnike u Vijeću opština kao dijelu zakonodavne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine. U sadašnjoj organizaciji državne vlasti nema doma opština i nema oblika koordinacije opština radi ostvarivanja interesa lokalnih zajednica. Opštine imaju nesrazmjeru između obaveza i mogućnosti, jer nemaju dovoljno nadležnosti i novčanih sredstava, a raspolaganje prirodnim resursima na njihovoj teritoriji je u nadležnosti vladinih javnih preduzeća. Opštine su zavisne od Vlade u pravnom i materijalnom aspektu, što stvara dodatne probleme u situacijama kada jedna politička partija ima vlast u opštini, a druga u Vladi. Izvršna vlast u Republici Srpskoj je centralizovana i ima tendenciju dalje centralizacije prema opštinama, gdje bi lokalne zajednice izgubile karakter lokalne samopuprave i postale bi oblici decentralizovane upravne vlasti.

Izvršna vlast u *Federaciji BiH* obuhvata predsjednika i dva potpredsjednika Federacije i Vladu. Iako je izvršna vlast jedinstvena kategorija, Ustavom su razgraničene nadležnosti predsjednika i Vlade Federacije. Predsjednik Federacije je nadležan za:

- imenovanje Vlade, diplomatskih misija,
- potpisivanje odluka Parlamenta,
- potpisivanje i ratifikovanje međunarodnih ugovora,

[195] Članovi: 12–27. poslovi samostalne nadležnosti i član 28. poslovi prenesene nadležnosti

- davanje pomilovanja.

Potpredsjednici Federacije zamjenjuju predsjednika, rotiraju se na funkcijama, predstavnici tri konstitutitivna naroda imaju ravnopravan status, što ima karakterstike kolektivnog šefa izvršne vlasti. Premijer i ministri su nadležni za:

- provođenje odluka i izvršavanje zakona Parlamenta,
- predlaganje zakona,
- pripremanje prijedloga budžeta,
- izvršavanje budžeta,
- funkcionisanje svih 16 resora kojima rukovode ministri.

Predsjednik i dva potpredsjednika su iz tri konstitutivna naroda i oni su vrh izvršne vlasti i svake godine se mijenjaju na funkcijama. Mandat predsjednika je jednu godinu, nakon čega postaje potpredsjednik, a zatim jedan od potpredsjednika postaje predsjednik itd. Za razliku od Republike Srpske u Federaciji BiH je ustavno obezbijeđena ravnopravnost tri konstitutivna naroda u vrhu izvršne vlasti. Za razliku od Republike Srpske, u Federaciji BiH se vrši posredan parlamentarni izbor predsjednika i potpredsjednika (Amandman XLII, stavovi 1–5): Najmanje po jedna trećina u nacionalnim klubovima u Domu naroda predlaže kandidate za predsjednika i potpredsjednike. Zajednička lista od tri kandidata upućuje se *Zastupničkom domu* koji odlučuje većinom glasova. Ukoliko se prihvati zajednička lista, tada se izjašnjava i *Dom naroda* duplom većinom (većina glasova u sva tri nacionalna kluba posebno). Prihvatanjem zajedničke liste u oba doma izabran je presjednik i potpredsjednici Federacije BiH. Ukoliko lista ne dobije većinu, postupak se ponavlja, a ako u ponovljenom postupku opet ne bude većine, smatraće se izabranim oni kandidati koji su dobili većinu u jednom od domova. Nacionalni klubovi, sastavljeni od delegata predhodno izabranih u kantonalnim skupštinama, imaju odlučujuću ulogu u izboru ovog dijela izvršne vlasti.

Zanimljivo je da predsjednik i potpredsjednici mogu biti smijenjeni odlukom Ustavnog suda, uz traženje i prethodnu odluku Parlamenta koja se donosi dvotrećinskom većinom u svakom nacionalnom klubu posebno.

Vlada Federacije BiH kao drugi dio izvršne vlasti, konstituiše se tako što predsjednik Federacije, uz saglasnost dva potpredsjednika predlaže mandatara, a zatim predsjednik i potpredsjednici imenuju Vladu od šesnaest ministara (Amandman XLV Ustava). Imenovanu Vladu potvrđuje Zastupnički dom većinom glasova, a ukoliko izbor ne bude potvrđen, tada se postupak ponavlja. S obzirom na to da Dom naroda ne bira Vladu, vitalni nacionalni interesi i ravnopravnost su definisani kroz ustavnu odredbu o broju ministara iz pojedinih konstitutivnih naroda (osam ministara Bošnjaka, pet Hrvata, tri Srbina). Iz najbronijeg naroda (Bošnjaci) bira se premijer, a dva potpredsjednika su iz druga dva naroda. Ova ustavna odredba važi dok se ne provede Aneks 7 (izbjegličko pitanje), a nakon toga 15% ministara u Vladi mora biti iz jednog naroda, najmanje

35% iz druga dva konstitutivna naroda, a jedan ministar iz reda manjina (Amandman XLIV, stavovi 1. i 2).

Zbog dvostepene organizacije Federacije BiH izvršna vlast je decentralizovana i vrši se u deset kantona na osnovu kantonalnih ustava koji, trebaju biti u saglasnosti sa entitetskim ustavom. Na osnovu podijeljene nadležnosti (nadležnost Federacije, zajednička nadležnost Federacije i kantona i nadležnost kantona) izvršnu vlast vrši Vlada kantona, koja ima predsjednika i 10 do 15 ministara. Kandidata za premijera imenuje predsjedavajući Skupštine kanton. U konsultaciji sa zamjenicima, kandidat predlaže ministre koje potvrđuje kantonalna skupština većinom glasova. Nakon ukidanja pozicije predsjednika kantona i njenog objedinjavanja sa pozicijom predsjedavajućeg Skupštine, došlo je do jačanja zakonodavne vlasti nad izvršnom. Radi efikasnije koordinacije, kantoni mogu osnivati Savjete kantona u poslovima njihove nadležnosti, ali ne mogu obuhvatati vojne poslove ili politička udruživanja (stvaranje novih političkih zajednica).

Izvršna vlast u Federaciji BiH spada u kategoriju *kabinetske vlade* u kojoj dominira princip kolektivne odgovornosti, gdje je premijer prvi među jednakima, i gdje vlast funkcioniše na kompromisima i usaglašavanju. Kabinetska vlada ne dominira nad zakonodavnom vlašću, jer i Vlada i predsjednik i potpredsjednici su izabrani voljom Parlamenta koji može da ih smijeni sa funkcije.

Predsjednik i potpredsjednici mogu da raspuste jedan ili oba doma ukoliko Parlament ne vrši svoju funkciju u oblasti zakonodavstva, a predsjednik Federacije može sam raspustiti oba doma, ukoliko ne uspiju da usvoje budžet prije početka budžetske godine. U odnosima Parlamenta i izvršne vlasti postoji odnos funkcionalne nadležnosti. Institucije i jedne i druge vlasti imaju ustavni balans ovlaštenja i obaveza i mogu da smijene jedna drugu ukoliko jedna od institucija ne izvršava svoje obaveze.

Na nivou Bosne i Hercegovine izvršnu vlast obavljaju Savjet ministara i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Predsjedništvo BiH je kolektivni šef države, čine ga tri neposredno izabrana člana, iz tri konstitutivna naroda: Srbin se bira na području Republike Srpske, a Hrvat i Bošnjak na području Federacije BiH.[196] U načinu izbora, nadležnostima i odnosima prema drugim državnim institucijama sadržano je nekoliko osnovnih aspekata legitimiteta Predsjedništva.

Državotvornost etničke nacije. Član Predsjedništva predstavlja i zastupa etničku naciju u okviru ovlaštenja kolektivnog šefa države. Ustavna osnova o tronacionalnoj državotvornosti, definisana još odlukama ZAVNOBiH-a, pretočena je i u strukturu Predsjedništva Bosne i

[196] Presudom *Evropskog suda za ljudska prava* iz Strazbura od 22. Decembra 2009. godine u slučaju Sejdić–Finci naloženo je Bosni i Hercegovini da izmijeni ustavnu odredbu o izboru članova Predsjedništva koja diskriminiše građane, jer nemaju jednaka prava da biraju i da budu birani.

Hercegovine. U ovom aspektu postoje dvije protivrječnosti. Člana Predsjedništva iz reda etničke nacije, biraju birači jednog od entiteta, tako da pripadnici određene nacije u drugom entitetu ne mogu da glasaju niti da se kandiduju za izbore na ovu funkciju. Zakonska mogućnost da člana Predsjedništva može da zamijeni poslanik iz Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, potvrđuje da je osim neposrednog izbora moguć i posredan izbor člana Predsjdništva.[197] Predsjedništvo je bilo kolektivni šef države Bosne i Hercegovine kao federalne jedinice u Jugoslaviji i činili su ga predstavnici tri konstitutivna naroda (Srbi, Hrvati i Muslimani – Bošnjaci i predstavnik manjina). Nakon prvih višestranačkih izbora 1990. godine, Predsjedništvo je imalo sedam članova *(po dva iz tri državotvorne nacije i jedan iz reda manjina).* Primarni legitimitet člana Predsjedništva proizilazi iz državotvornosti etničke nacije. „*U Predsjedništvu su predstavljeni konstitutivni narodi*".[198]

Član Predsjedništva nije delegat entiteta kao federalne jedinice, jer se način izbora ne može izjednačavati sa suštinom mandata. Ustavna norma, da se član Predsjedništva bira na teritoriji entiteta, ne znači da je on delegat entiteta na nivou Bosne i Hercegovine. „*Funkcioneri naimenovani na položaje u ustanovama Bosne i Hercegovine predstavljaće, uopšte uzevši, narode Bosne i Hercegovine*" (član IX, stav 3. Ustava BiH). Nijedan od entiteta nema ustavnu nadležnost da kontroliše rad člana Predsjedništva, da ga poziva na odgovornost i da utiče na njegovo djelovanje. Prema ustavnim normama, član Predsjedništva nema obavezu da svoje odluke i ovlašćenja usaglašava sa zakonodavnim vlastima na nivou entiteta. Međutim, član Predsjedništva se neformalno usaglašava sa svojom političkom partijom, koja obično ima vladajuću poziciju u entitetu. Etnička zastupljenost u Predsjedništvu kao kolektivnom šefu države je ustavna praksa u Bosni i Hercegovini u posljednjih četrdeset godina.

Interes entiteta. Član Predsjedništva ima ustavno pravo da u roku od tri dana uloži veto na odluku Predsjedništva, ukoliko smatra da je ta odluka destruktivna po vitalni interes entiteta.[199] U ovom ovlaštenju člana Predsjedništva sadržana je ustavna protivrječnost. Ako član Predsjedništva iz Republike Srpske uloži veto, konačnu odluku o vetu donosi Narodna skupština Republike Srpske dvotrećinskom većinom, u roku od deset dana. Ako je veto uložio bošnjački član Predsjedništva, odlučuje bošnjački klub u Domu naroda dvotrećinskom većinom, a ukoliko je veto uložio hrvatski član Predsjedništva tada odlučuje hrvatski klub u Domu naroda dvotrećinskom većinom. Pitanje veta člana Predsjedništva osim Narodne skupštine treba da obuhvati i Vijeće naroda da se i ovaj dio zakonodavne

[197] Zakon o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva BiH, „Službeni glasnik BiH" br. 21/00.
[198] Goran Marković, Zbornik radova, Uvod u politički sistem Bosne i *Hercegovine – izabrani aspekti",* „Sarajevski otvoreni centar", 2009. godine.
[199] Ustav Bosne i Hercegovine, član V, tačka 2, stav d.

vlasti može izjasniti o vetu. Prema sadašnjim ustavnim rješenjima postoji asimetričnost između dva entiteta i o vetu se odlučuje na različite načine. Ukoliko član Predsjedništva ulaže veto radi zaštite interesa entiteta, konačnu odluku o tome donose zakonodavne institucije u entitetima. U Republici Srpskoj: Narodna skupština, kao građanski dom i dio zakonodavne vlasti, donosi konačnu odluku dvotrećinskom većinom. U Federaciji BiH je obrnuto, jer konačnu odluku o uloženom vetu donose nacionalni klubovi u Domu naroda Parlamentarne skupštine.

Ovdje član Predsjedništva nema pravo da sam realizuje veto, jer on proglašava destruktivnost određene odluke po *životni interes entiteta*, a konačnu odluku donose organi na nivou entiteta. Očigledno je da je navedena ustavna norma nastala političkim kompromisom. Član Predsjedništva nema obavezu prema entitetu da pokrene veto, nego ima pravo da ga pokrene po svojoj volji, kada to ocijeni potrebnim. Navedeno ustavno pravo člana Predsjedništva sporno je, u kontekstu ustavnih promjena iz 2002. godine o ravnopravnoj konstitutivnosti naroda na svim nivoima državne vlasti i na cijelom području Bosne i Hercegovine, jer su entiteti postali tronacionalni sa tri državotvorne nacije, pa se s pravom postavlja pitanje: kako jedan član Predsjedništva, iz jedne nacije, može ocijeniti vitalni interes entiteta u kojem žive tri nacije?

Integritet države. Predsjedništvo je kolektivni šef države Bosne i Hercegovine i ima ovlaštenja vezana za međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine: *spoljna politika, imenovanja (ambasadora i drugih predstavnika), predstavljanje države u međunarodnim odnosima, subjektivitet međunarodnog pregovaranja i zaključivanja međunarodnih ugovora i njihova ratifikacija uz pristanak Parlamentarne skupštine.* Predsjedništvo ima vrhovnu civilnu komandu nad oružanim snagama u Bosni i Hercegovini, što ga čini glavnom institucijom za bezbjednost na teritoriji cijele države. Predsjedništvo ima ključnu ulogu u imenovanju predsjedavajućeg Savjeta ministara, programu rada, kadrovskom sastavu ove institucije i donošenju budžeta. Svaki član Predsjedništva ima ustavno pravo i obavezu da štiti teritorijalno-ustavni integritet i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine.

Interes građana. Članove Predsjedništva biraju građani u jednom od entiteta. Iz jednog entiteta se bira Srbin, a iz drugog Hrvat i Bošnjak. Da bi se navedeni etnički princip ostvario u političkoj praksi, neophodno je i da izborne norme i procedure budu etničke. Zbog nedovoljne saglasnosti *Izbornog zakona* i ustavnih normi, postoji mogućnost da člana Predsjedništva iz jedne nacije mogu izabrati birači iz druge nacije, pa nastaje spor oko njegovog legitimiteta.

Člana Predsjedništva iz jedne etničke nacije ne mogu da izaberu birači iz druge etničke nacije, jer nema legitimnost u zastupanju nacionalnih interesa.[200]

Međutim, iako je etničnost osnova legitimiteta, to ne znači negiranje kategorije građanske osnove, jer član Predsjedništva, bez obzira na pripadnost etničkoj zajednici, predstavlja i sve građane Bosne i Hercegovine. Prema svom ustavnom položaju, Predsjedništvo objedinjava nadležnosti kolektivnog šefa države i vrha izvršne vlasti. Kao šef države, ima ustavna prava u oblastima vezanim za međunarodni položaj države i za njenu bezbjednost. Kao izvršna vlast, ima odgovornosti pred Parlamentom Bosne i Hercegovine u oblastima: *izvršavanja odluka Parlamenta, finansijske odgovornosti za budžet, funkcionisanje Savjeta ministara.* U Ustavu Bosne i Hercegovine (član V, tačka 4. i 5). definiše se njegova nadležnost u vezi *Savjeta ministara i Stalnog komiteta.* Stalni komitet je definisan kao oblik u kojem članovi Predsjedništva vrše civilnu komandu nad oružanim snagama. S obzirom na to da je Predsjedništvo ustavno ovlašteno da komanduje oružanim snagama, moglo je i da promijeni formu njihove organizacije i formira jedinstvene oružane snage, što je i učinjeno reformom odbrane i formiranjem oružanih snaga Bosne i Hercegovine. Predsjedništvo ima ovlaštenja da imenuje predsjedavajućeg *Savjeta ministara* (član V, tačka 4), a on stupa na dužnost nakon potvrđivanja u Predstavničkom domu. Predsjedavajući, zatim, imenuje ministre koji, takođe, stupaju na dužnost nakon potvrđivanja u Predstavničkom domu. Prema ustavnim normama, Predsjedništvo ima snažnu poziciju u državnoj vlasti Bosne i Hercegovine: *pravo veta, imenovanje predsjedavajućeg Savjeta ministara, spoljna politika, oružane snage, predlaganje budžeta, raspuštanje Doma naroda Parlamentarne skupštine.* Predsjedništvo, istovremeno, ima ustavnu obavezu da izvršava odluke Parlamentarne skupštine i pravo da svoje odluke, kroz Parlamentarnu skupštinu, transformiše u zakone. Savjet ministara je, istovremeno, odgovoran Predsjedništvu i Parlamentarnoj skupštini, predsjedavajući Savjeta ministara može podnijeti ostavku Predsjedništvu (član 12. Zakona o Vijeću ministara). Predsjedništvo može zatražiti smjenu predsjedavajućeg Savjeta ministara, što potvrđuje Parlamentarna skupština, a može i sama Skupština da izglasa nepovjerenje predsjedavajućem Savjeta ministara. U oba slučaja, cijeli sastav Savjeta ministara podnosi ostavku. Nejasno je ustavno ovlaštenje Predsjedništva da samostalno može raspustiti *Dom naroda Parlamentarne skupštine* BiH (član V, stav 3. tačka g. Ustava). Ovaj dom predstavlja tri državotvorne etničke nacije i štiti njihove vitalne interese i nije jasno kako dva člana

[200] Navedena protivrječnost imala je za posljedicu da su u Republici Srpskoj potpredsjednika iz reda hrvatskog naroda izabrali srpski birači, a u izboru hrvatskog člana Predsjedništva BiH presudnu ulogu imali su bošnjački birači.

Predsjedništva mogu da raspuste etnički dom bez odluke etničkih nacija čije interese predstavljaju delegati u Domu etničkih nacija. Navedenu ustavnu protivrječnost dodatno je Predsjedništvo iskomplikovalo svojim Poslovnikom o radu.[201] Kada sastav delegacija u Domu naroda direktno zavisi od promjene parlamentarne većine u entitetima, tada su delegati u Domu naroda predstavnici entitetskih parlamenata sa imperativnim mandatom, a ne predstavnici etničkih nacija. Poslovnik Predsjedništva izražava neustavnu tendenciju institucija u Bosni i Hercegovini da poslovnicima definišu norme koje su drugačije ili, čak, suprotne ustavnim normama: *„Jedan podzakonski akt ne može ograničiti pravo koje je instituciji dato Ustavom kao najvišim pravnim aktom”.*[202] Delegati u Domu naroda nisu delegacija entiteta sa imperativnim mandatom, nego su predstavnici etničkih nacija i ne može se ustavna nadležnost institucije *mehanički* prenositi iz pravila izborne procedure. *Primjer: Narodna skupština Republike Srpske bira pet delegata u Dom naroda, ali oni nisu delegacija Narodne skupštine, nego zastupaju interese svih Srba u Bosni i Hercegovini.* Drugi aspekt neustavnosti je pravo izvršne vlasti da raspusti dio zakonodavne vlasti, jer navedeno *kraljevsko* ovlašćenje, nasljeđeno iz prošlosti, negativno utiče na demokratski karakter političkog sistema. Ustavotvorac je kroz nadležnost Predsjedništva utemeljio polupredsjednički sistem u Bosni i Hercegovini koji vrši kolektivni šef države što je samo po sebi protivrječno, jer kolektivna nesaglasnost članova umanjuje polupredsjedničku moć ove institucije.

Savjet ministara BiH predstavlja drugi dio izvršne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine. U izboru Savjeta ministara važi kriterijum etničke ravnopravnosti, tako da ministar i njegov zamjenik ne mogu biti iz reda jedne etničke nacije. S teritorije Federacije BiH imenuje se 2/3 ministara, a sa teritorije Republike Srpske 1/3 ministara. Savjet ministara je ustavno odgovoran „za sprovođenje politike Bosne i Hercegovine u oblastima pomenutim u članu III, tačke 1, 4. i 5.”[203] Savjet ministara se danas sastoji od devet resora i predsjedavajućeg, jer se kroz prenos nadležnosti uvećavao i

---

[201] Poslovnik o radu Predsjedništva (član 44) reguliše da se Dom naroda raspušta u slučaju da se promijeni parlamentarna većina u zakonodavnim institucijama entiteta.

[202] Goran Marković, tekst u zborniku: *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti,* „Sarajevski otvoreni centar”, str. 226,
Sarajevo 2009. godine.

[203] *Član 1.* spoljna politika, spoljnotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika, međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine, useljavanje – izbjeglice – azil, provođenje krivičnih zakona na međunarodnom planu i između entiteta, poslovi međunarodnih komunikacija, regulisanje saobraćaja između entiteta i kontrola vazdušnog saobraćaja. *Član 4.* nadležnosti nastale kao rezultat koordinacije Predsjedništva među entitetima, ukoliko se drugi entitet ne protivi. *Član 5.* dodatne nadležnosti koje institucije na nivou Bosne i Hercegovine preuzmu od entiteta na osnovu njihove saglasnosti: poslovi iz Aneksa 5, 6, 7. i 8. *Dejtonskog sporazuma*, drugi poslovi nužni za očuvanje teritorijalnog integriteta i suvereniteta države. Ovdje spadaju i poslovi koje entiteti prenesu na nivo Bosne i Hercegovine iz oblasti energetskih resursa i saradnje sa privrednim subjektima.

broj resora. Kada uporedimo ustavne norme u članu III, koje definišu nadležnosti institucija na nivou Bosne i Hercegovine, ustavne norme u članu V, koje definišu način izbora Savjeta i njegovu strukturu, uočljiva je prividna protivrječnost. Kada bismo Ustav posmatrali kao dogmatsku, statičnu normu, Savjet ministara bio bi neka vrsta *pomoćnog izvršnog organa koji* pomaže Predsjedništvu Bosne i Hercegovine. Kada normu iz člana V, koja definiše ovlaštenje Savjeta ministara za sprovođenje politike Bosne i Hercegovine, sagledamo u kontekstu ustavnih normi u članu III, uočava se snažnija ustavna pozicija Savjeta ministara. Današnja struktura koju čini devet resora, na prvi pogled može da izgleda kao rezultat *uzurpacije* državnih ovlašćenja koje je Savjet preuzeo od entiteta.

Međutim, kada se pojedinačna ovlaštenja iz člana III Ustava uporede s pojedinačnim resorima, dolazi se do zaključka da je Savjet ministara, vremenom, samo preuzeo državne poslove koji su mu *Dejtonskim sporazumom* dati u nadležnost.[204] Društveno-politička realnost nakon potpisivanja *Dejtonskog sporazuma* nije omogućavala da se Savjet ministara organizuje u punom kapacitetu kao Vlada, tako da je ostavljena mogućnost da se primjenom Sporazuma uvećava nadležnost Savjeta ministara. Ustavna pozicija Savjeta ministara sagledava se potpunije, ukoliko se ustavni članovi III i V posmatraju integralno, kao jedna podcjelina. Iz navedenog konteksta proizilazi pitanje: zašto Savjet ministara nije posebno regulisan u Ustavu kao druge državne institucije, nego je definisan u okviru člana koji reguliše nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine? Da li je Savjet ministara Vlada ili je koordinaciono tijelo entitetskih vlasti? Prema normama Ustava Bosne i Hercegovine, koje na posredan i neposredan način definišu poziciju ove institucije, radi se o Vladi, iako ovaj dio izvršne vlasti nema formalni naziv Vlade. U državama sa konfederalnom osnovom konstitutivni entiteti prenose dio svojih ovlaštenja na nivo zajedničkih institucija. Izvršnu vlast na zajedničkom nivou čine delegati ili pripadnici izvršne vlasti sa nivoa entiteta i ona ima koordinišuću ulogu, a njena ovlaštenja proizilaze iz sporazuma entitetskih vlada. Savjet ministara na nivou BiH očigledno nije organizovan, niti funkcioniše na konfederalnoj državnoj osnovi. Savjet ministara BiH ima svoje izvorne ustavne nadležnosti (članovima III stav 1. i V stav 4, tačka a). U donošenju odluka Savjet ministara može, ali i ne mora, da konsultuje vlade entiteta. Izbor članova Savjeta ministara realizuje se kroz procedure

[204] 1. Ministarstvo spoljnih poslova – a) spoljna politika; 2. Ministarstvo bezbjednost – b) princip vladavine prava, član II Ustava; 3. Ministarstvo odbrane – c) nadležnosti Predsjedništva za oružane snage; 4. Ministarstvo finansija i trezora – d) monetarna politika; 5. Ministarstvo pravde – e) provođenje krivičnih zakona na međunarodnom planu; 6. Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa – f) spoljnotrgovinska politika; 7. Ministarstvo komunikacija i prometa - g), h), i), saobraćaj, komunikacije; 8. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice – j) izbjeglice i azil; 9. Ministarstvo civilnih poslova – razvoj demokratije, nevladin sektor i 10. Predsjedavajući Savjeta ministara.

institucija na nivou BiH (Predsjedništvo, Predstavnički dom) i u ovim procedurama ne učestvuju institucije sa nivoa entiteta.

Odgovornost Savjeta ministara ustavno je definisana prema Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, a ne prema entitetskim zakonodavnim tijelima. Vladu i koordinišuće izvršne vlasti razlikujemo prema navedenim elementima, jer Vlada ima svoje izvorne ustavne nadležnosti, a koordinaciono tijelo ima prenesene nadležnosti od strane drugog subjekta. Članove koordinišućeg tijela na nivou zajedničkih institucija činili bi delegati iz entiteta, a članovi Savjeta ministra se biraju od strane zakonodavne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine. Savjet ministara Bosne i Hercegovine je vlada, a ne zajednička ili koordinišuća institucija. Kriterijumi etnitetske i etničke zastupljenosti u Savjetu ministara i način odlučivanja imaju svrhu da ojačaju legitimitet ove institucije i oni ne umanjuju ustavni status Savjeta minstara.

Izvršna vlast u Bosni i Hercegovini (na nivou Bosne i Hercegovine i na nivou dva entiteta) je asimetrično organizovana i može se svrstati u kategoriju polupredsjedničkog sistema, gdje šef države ima ključnu ulogu u izboru, usmjeravanju i kontroli rada Vlade.

2.4.4. Sudska vlast

U teorijskim analizama sudska vlast je često u sjeni zakonodavne i izvršne. Jedan od razloga je i u tome što je sudska vlast *„najdržavnija“,* koja direktno primjenjuje zakon. Kod sudske vlasti sučeljavaju se dva procesa: *zaštita interesa države, s jedne, i zaštita ljudskih prava i vrijednosti ljudskog društva, s druge strane.* Problem nastaje kada primjena ljudskih prava postane suprotna interesima državne vlasti i kada se zbog „viših“ državnih interesa ograničava vladavina ljudskih prava. Sudska vlast u navedenoj situaciji dolazi u protivrječnosti u smislu: da li da konsekventno primijeni ljudska prava definisana Ustavom, ili da to izbjegne u interesu države, a na štetu ljudskih prava? S obzirom na to da je sudska vlast ustavno i formalno-pravno nezavisna od drugih vlasti, očekuje se da sudovi rade po zakonu, bez obzira ko će imati korist ili štetu od njihovih odluka. Međutim, sudska vlast nije Ustavom definisana kao vlast društva, već kao dio državne vlasti, a primarni interes svakog oblika državne vlasti je zaštita interesa države, odnosno interesa vladajuće ideologije. Ljudska prava ne mogu da se ostvare izvan državne vlasti, pa je ova vlast krajnji izvršni regulator kojim se određuje mjera primjene ljudskih prava. U realnosti je primjena ljudskih prava uvijek manja u odnosu na njihov obim u ustavnim normama, pa je njihova primjena u suštini borba za ljudska prava. Značajni dokumenti o ljudskim pravima, koji u današnje doba imaju

univerzalni karakter, nastali su u procesu borbe ljudi da ostvare i zaštite svoja suverena ljudska prava.[205]

Disolutivnim procesima bivše jugoslovenske države i Bosne i Hercegovine, početkom devedesetih godina, nestala je i jedinstvena sudska vlast, a kroz oružani međunacionalni sukob ljudska prava su kršena na najdrastičniji način. Agregacijom državnosti Bosne i Hercegovine nakon *Dejtonskog sporazuma*, ljudskim pravima je posvećeno dominantno mjesto u ustavnim normama. Dio Sporazuma (Aneks 6) posebno se odnosi na ljudska prava, gdje su ustanovljene posebne institucije za njihovu zaštitu, kao što su: *Komisija za ljudska prava, koju čini kancelarija Ombudsmana i Vijeće (Dom) za ljudska prava, Sud za ljudska prava u Federaciji Bosne i Hercegovine.*

Ulogu Suda za ljudska prava nakon ustavnih promjena 2002. godine preuzeo je Ustavni sud Bosne i Hercegovine kroz formu *Komisije za ljudsk*a prava pri Ustavnom sudu. *Dejtonskim ustavom* (članom VI, stav 3, tačke b. i c), definisana je apelaciona nadležnost Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u pitanjima primjene međunarodnih normi o ljudskim pravima. Svaki državljanin može pokrenuti postupak kod Ustavnog suda nakon presude bilo kog drugog suda, ukoliko smatra da ta presuda ugrožava njegova ljudska prava. Navedena nadležnost Ustavnog suda BiH ukazuje na princip vladavine prava (suverenost prirodnih ljudskih prava) u kome je proces ostvarivanja ljudskih prava odvojen od uticaja izvršnih vlasti. „Teorijsko-praktični“ pokušaji vladajućih partijskih elita da kroz proces *strukturalnog dijaloga o pravosuđu BiH* ukinu apelacionu nadležnost Ustavnog suda u oblasti ljudskih prava su nastojanje da se ukine nezavisnost sudske vlasti i da se ona stavi pod kontrolu partijske vlasti. U cilju ostvarivanja nezavisnosti sudske vlasti, međunarodna zajednica je kroz djelovanje *Visokog predstavnika* nametnula *Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu (VSTS)* BiH. *Parlamentarna skupština* Bosne i Hercegovine je 2004. godine usvojila ovaj Zakon i on je legalno uveden u pravni sistem Bosne i Hercegovine.[206] Visoki sudsko-tužilački savjet BiH, na osnovu pomenutog zakona, definisan je kao nezavisni organ (član 3) i ima 16 članova, 15 iz BiH, s područja dva entiteta i s područja Brčkog i jedan međunarodni član. Predsjednik i dva potpredsjednika VSTS ne mogu biti iz istog naroda (član 11). Nadležnost VSTS definisana je članom 17. i ima 30 tačaka, koje obuhvataju sve poslove kontrole, izbora sudija i tužilaca, smjene izabranih sudija i tužilaca, budžeta, interesa javnosti, reforme, unapređenja rada itd. Zanimljiv je zakonski dio koji se tiče mandata za vršenje dužnosti i ovlaštenja prema pojedinim sudskim organima (član 21. i 22). Definišu se uslovi koje sudije i

[205] The Habeas Corpus Amendment act 1679, Deklaracija o nezavisnosti 1776, Bill of Right 1791, Bill of rights od 1689. godine, Deklaracija o pravima čovjeka i gradjanina 1789. i brojni kodifikovani akti međunarodnog prava, koji su integralni dio Ustava Bosne i Hercegovine.
[206] Službeni glasnik BiH, broj 25. od 1. juna 2004. Godine.

tužioci trebaju ispunjavati da bi bili imenovani na određene dužnosti u sudskoj vlasti Bosne i Hercegovine. Uslovi za članove Suda na nivou BiH (član 23), za članove ustavnih sudova RS i Federacije BiH (član 24), članove vrhovnih sudova RS i Federacije BiH (član 25), za članove Apelacionog suda Distrikta Brčko (član 26), okružne sudove u RS i kantonalne sudove Federacije BiH (član 27) itd. Uloga Visokog suskog i tužilačkog savjeta kod izbora sudija ustavnog suda je protivrječna.

Ustavni sudovi na nivoima entiteta i na nivou Bosne i Hercegovine su institucionalni oblici konstituišuće – državotvorne vlasti, ne spadaju u kategoriju sudova, i nisu jasni razlozi zbog čega Visoki sudsko-tužilački savjet ima nadležnost kod izbora sudija za entitetske ustavne sudove.

Organ uspostavljen Zakonom niži je organ u odnosu na onaj, uspostavljen Ustavom. Ne postoji pravna logika da VSTS kao organ, nastao nižim pravnim aktom, određuje funkcionisanje organa (Ustavnog suda) koji je nastao višim pravnim aktom. *Visoki sudsko-tužilački savjet je formiran* na osnovu principa vladavine prava, jer je jedan od elemenata pravnog sistema koji obezbjeđuje vladavinu prava *nezavisnost sudske vlasti* od političkih uticaja.

Da li je formalnim postojanjem Visokog sudsko-tužilačkog savjeta obezbijeđena nezavisnost sudstva i spriječen uticaj političkih faktora i neformalnih centara moći? Na osnovu kojih elemenata je petnaest ljudi u Visokom sudsko-tužilačkom savjetu, biranih iz reda sudija, tužilaca i advokata, steklo svojstvo *nepristrasnosti i nezavisnosti?* Advokati i tužioci nisu neutralni i nepristrasni dio sudskog sistema, jer zastupaju jednu stranu u sudskom postupku. Tužiocima je stalo da sud presudi po prijedlogu optužnice, a advokatima da sud presudi u interesu njihovog klijenta koji ih plaća. Ako možemo i govoriti o nepristrasnosti sudije, nema argumenata za nepristrasnost tužilaca i advokata. Advokati i tužioci, kao pristrasni činioci sudskog sistema, sada kao članovi Savjeta, biraju sudije i ocjenjuju njihovu nezavisnost i nepristrasnost što je protivrječno, jer se sudije i tužioci biraju od strane sudija, tužilaca i advokata. U navedenom procesu nastaje interesna grupa sudija, tužilaca i advokata, koja ima uticaj i u Visokom sudsko-tužilačkom savjetu i u sudskom sistemu Bosne i Hercegovine, pa je nezavisnost sudstva postala prazna pravna norma bez suštinskog sadržaja. U Ustavu Bosne i Hercegovine ljudska prava su definisana kao suverena vrijednost, definisana je direktna primjena međunarodnih normi o ljudskim pravima. U realnosti političkog sistema, u ovoj državi nema institucija i subjekata koji mogu da obezbijede primjenu ljudskih prava, pa građani često ulažu apelacije Sudu za ljudska prava u Strazburu. Postoje i ustavne norme i nezavisnost sudstva, ali nema pravde ni vladavine prava koja, u suštini, znači dostupnost ljudskih prava za svakog građanina, bez obzira na bilo koje obilježje: vjersko, rasno, klasno, materijalno itd.

Svi principi vladavine prava padaju pred činjenicom da građanin može koristiti sudsku vlast za ostvarivanje svojih prava u mjeri svojih materijalnih mogućnosti da plati advokata. Sudstvo je samostalno i nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti, a Visoki sudski i tužilački savjet obezbjeđuje „samostalnost, nezavisnost, nepristrasnost, stručnost i efikasnost sudstva i tužilačke funkcije„ (član 121. a Ustava RS).

Ustav nije definisao instituciju koja kontroliše VSTS, tako da ovaj organ djeluje kao suveren. Suverenost Visokog sudskog i tužilačkog savjeta na području Republike Srpske negativno se izrazila u javnom mnjenju. Prema izvještaju Ombudsmana Republike Srpske za 2002. godinu, u strukturi žalbi građana na kršenje ljudskih prava, 10% se odnosilo na pravosuđe, a 69% na imovinska pitanja. U izvještaju za 2004. godinu, imovinska prava u strukturi žalbi bila su 17%, a prigovori na rad pravosuđa 30%. U izvještaju za 2005. godinu, u strukturi primljenih žalbi na kršenje ljudskih prava, pravosuđe je bilo zastupljeno sa 34%.

Žalbe su se uglavnom odnosile na sporost rada sudova: osnovnih, okružnih i Vrhovnog, na rad sudija i na povredu člana šest *Evropske Konvencije o zaštiti ljudskih prava* i osnovnih sloboda, prema kojoj svako ima pravo na nepristrasno i pravedno suđenje. U sferi sudske vlasti postoje protivrječnosti u aspektu legitimiteta *Visokog sudsko-tužilačkog savjeta.* Formiranje posebne institucije koja treba da obezbijedi nezavisnost sudstva, sporno je sa stanovišta nepristrasnosti, legitimiteta i demokratske kontrole. Ako jedan organ ima nadležnost da procjenjuje učinke sudske vlasti i da imenuje kadrove u toj vlasti, onda je taj organ vlast, pa *Visoki sudsko-tužilački savjet* postaje suvereni organ vlasti u sudskoj vlasti. Nameće se pitanje: ko kontroliše rad *Visokog sudsko-tužilačkog savjeta*? Nijedna vlast, osim ustavotvorne, ne može imati svojstvo suverenosti, pa bi ova vlast trebala ocjenjivati i rad *Visokog sudsko tužilačkog savjeta*. Drugi je problem u postojanju *principa struke.* Advokati, tužioci i sudije biraju sudije i tužioce u sudskoj vlasti. Ako navedeni princip važi u pravosudnoj vlasti, zašto ne bi važio i u ostalim sferama javnog života (prosvjeta, zdravstvo, javne službe itd.)? Odsustvo kontrole javnosti, kooptiranje kao način izbora (organ bira sam sebe) i struktura VSTS čini ga problematičnom institucijom koja treba biti reformisana i ustavno redefinisana (šire u naslovu – *Ustavne izmjene u Bosni i Hercegovini).*

U Republici Srpskoj Vrhovni sud je najviši organ sudske vlasti, koji „*obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona*" (član 123. Ustava RS). Na srednjem nivou postoje okružni sudovi (Banja Luka, Bijeljina, Doboj, Trebinje, Istočno Sarajevo), a na prvom nivou su *osnovni sudovi.* Tužilaštva su organizovana na osnovnom i okružnom nivou, kao i sudovi, a na vrhu je *Republički javni tužilac* Republike Srpske. Kod Vrhovnog suda Republike Srpske postoji protivrječnost hijerarhijske nadležnosti. S obzirom na to da je entitet dio države, kakva je logika postojanja Vrhovnog suda na nivou entiteta? Ako Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima apelacionu jurisdikciju

po presudi bilo kog suda, tada je nejasno postojanje vrhovnih sudova entiteta. Očigledno je da u sferi ljudskih prava Vrhovni sud Republike Srpske nije sud konačne odluke, jer još postoje instance Ustavnog suda BiH i Suda za ljudska prava u Strazburu. S obzirom na to da su Evropska konvencija i Protokoli o ljudskim pravima integralni dio Ustava Bosne i Hercegovine, tada je Sud za ljudska prava integralni dio Ustava.

U Federaciji BiH na vrhu sudske vlasti je Vrhovni sud Federacije, na srednjem nivou je deset kantonalnih sudova i dvadest i šest opštinskih sudova. Organizacija sudstva u Republici Srpskoj i Federaciji BiH je, za razliku od drugih institucija, komplementarna, jer u oba entiteta postoje osnovni sudovi, okružni /kantonalni i vrhovni sudovi.

U *Distriktu Brčko* postoji Osnovni sud, zatim Apelacioni sud Distrikta i Sud Bosne i Hercegovine, kao najviša sudska instanca. U hijerarhiji pravosudnog sistema, Brčko je izvan pravnih sistema entiteta i čini posebnu podcjelinu u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine.

Na nivou Bosne i Hercegovine postoji Sud Bosne i Hercegovine koji nije eksplicitno definisan Dejtonskim sporazumom, ali je na posredan način definisana njegova osnova u članu II Ustava Bosne i Hercegovine. Nadležnošću institucija na nivou Bosne i Hercegovine u oblastima: krivičnoj, međunarodne saradnje i vladavine prava posredno je definisana potreba jedinstvenog vršenja navedenih poslova na prostoru cijele države. Jedan način bio je da entiteti, neposrednom saradnjom, usaglase i dograde pravosudne sisteme da budu komplementarni, kao i da jedan dio poslova usaglase i prenesu na nivo Bosne i Hercegovine. Ovakav postupak je izostao: entiteti nisu usaglašavali pravne sisteme na *horizontalnom* nivou i nisu usaglašavali prenos nadležnosti na nivo Bosne i Hercegovine. Drugi način bio je da Predsjedništvo BiH, koordinacijom među entitetima, usaglasi prenos dijela nadležnosti iz sfere pravnog sistema na nivo Bosne i Hercegovine.

Navedena aktivnost Predsjedništva nije se desila, pa je ostala treća mogućnost da Parlamentarna skupština BiH ustanovi Sud na nivou Bosne i Hercegovine radi popunjavanja *praznine* nastale zbog pasivnosti entiteta. Sud Bosne i Hercegovine i Zakon o sudu su uvedeni u pravni sistem Bosne i Hercegovine djelovanjem *Savjeta za primjenu mira* i potvrđeni su u Parlamentarnoj skupštini od oba doma u više navrata, čime je legalitet Zakona više puta potvrđen. *Zakonom o sudu BiH* nisu prenesene nadležnosti entiteta u oblasti pravosuđa, nego je na nivou Bosne i Hercegovine formirana nova pravosudna institucija. Zakoni koje je prihvatila Parlamentarna skupština BiH su legalno uvedeni u pravni sistem, jer ova zakonodavna institucija ima nadležnost da donosi zakone vezane za provođenje Ustava Bosne i Hercegovine.

Pozicija suda BiH definisana je u okvirima nadležnosti za: *krivične, upravne i apelacione oblasti.*

U prvostepenom postupku sudi po krivičnim i upravnim predmetima, a u drugostepenom postupku ima apelaciono (drugostepeno) odjeljenje.

Činjenica da se drugostepeni postupak vodi u okviru istog suda protivno je principu pravičnosti, jer bi trebalo da se žalbeni postupak vodi u posebnoj sudskoj instituciji. Problem je takođe u činjenici da Bosna i Hercegovina nema Vrhovni ili drugostepeni Apelacioni sud u kojem bi se vodio drugostepeni postupak i obezbijedio princip pravičnosti. Osnovni problem Suda je, osim deficita pravičnosti, i u činjenici da nije obezbijedio jednaku primjenu zakona za ista krivična djela. U sadašnjoj sudskoj praksi u Bosni i Hercegovini se za neka krivična djela sudi po zakonima bivše SFRJ, a za neka po Krivičnom zakonu BiH iz 2003. godine (primjer procesuiranja djela ratnih zločina). Poseban problem koji privlači i stručnu i teorijsku pažnju je princip *povratnog dejstva zakona.* Opšteprihvaćen je pravni princip da nema povratnog dejstva zakona, osim u slučajevima kada je to povoljnije za optuženog. S druge strane, postoji problem što zakoni bivše SFRJ nisu adekvatni za procesuiranje djela ratnih zločina. Pred Evropskim sudom za ljudska prava vodi se spor o ovom pitanju (na osnovu apelacije jednog od optuženih za ratne zločine). U slučaju da Evropski sud pozitivno riješi apelaciju, to za posljedicu može imati ponavljanje i reviziju sudskih postupaka koji su do sada završeni u vezi djela ratnih zločina. S obzirom na to da je u članu II Ustava BiH definisana direktna primjena i pravna suprematija Evropske konvencije, odluke Suda za ljudska prava imaće direktnu primjenu i pravnu suprematiju.

Bez obzira na formalnu organizaciju sudske vlasti, ostaje suštinsko pitanje: može li građanin Bosne i Hercegovine ostvariti svoja ljudska prava kod ove vlasti, u mjeri koju mu Ustav garantuje?

U sadašnjoj realnosti sudske vlasti to još nije moguće, pa vladavina prava i dalje ostaje princip bez realnih uporišta. Reforma sudske vlasti u periodu 2002–2006. godine, kroz uspostavljanje *Visokog sudsko-tužilačkog savjeta,* kao suverenog organa odgovornog za efikasnost pravosuđa, rezultirala je porastom građanskog nezadovoljstva prema sudskoj vlasti. Osnovne primjedbe se odnose na: *sporost, korupciju, nestručnost, nepravičnost (različiti pravni izvori i praksa), neujednačenost sudskog sistema, uticaj politike, interesnih grupa, zatvorenost za javnost, marginalizacija civilnog društva itd.*

Za rješavanje pomenutih dilema nužna je nova reforma pravosuđa u Bosni i Hercegovini, koja će obezbijediti ujednačavanje sudske prakse i princip pravičnosti za sve građane. Jedno od institucionalnih rješenja može biti i formiranje Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine, koji bi imao apelacionu jurisdikciju na presude vrhovnih sudova entiteta i na presude Suda BiH. Druga mogućnost je da umjesto Vrhovnog suda BiH postoji Apelacioni sud BiH, koji bi djelovao kao drugostepeni u odnosu na Sud BiH, dok bi Ustavni sud zadržao apelacionu jurisdikciju za sve presude u

sferi ljudskih prava. U toku je strukturalni dijalog Evropske unije i Bosne i Hercegovine u oblasti pravosuđa, pa je moguće i rješenje koje može biti zasnovano na međupartijskom kompromisu izvan pravne logike, a moguća je i primjena nekog od evropskih modela organizacije pravosuđa.

Sudska vlast nije do kraja ustavno izvedena i precizirana, naročito u odnosu sudske vlasti na nivou entiteta i sudske vlasti na nivou Bosne i Hercegovine, što ima za posljedicu probleme jednakosti građana pred zakonom, kompetentnosti sudske vlasti, zaštite ljudskih prava, pravnih praznina u vezi statusa Vrhovnih sudova i nezavisnosti pravosuđa od političkog uticaja.

2.5. Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine

Suštinsko pitanje koje proizilazi iz odnosa nadležnosti između institucija na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta jeste oblik državnog uređenja. Šta je Bosna i Hercegovina po svom državnom uređenju: unitarna država, realna unija – konfederacija, federacija?

Teorija o Bosni kao realnoj uniji – konfederaciji nastala je u srpskim političkim krugovima i temelji se na nekoliko elementa. Države postoje i kada nemaju međunarodni subjektivitet, ako imaju teritoriju, stanovništvo i organizovanu vlast. S obzirom na to da su Republika Srpska i Federacija BiH imale navedene elemente, one su Dejtonskim sporazumom stvorile Bosnu i Hercegovinu kao državni savez, kao izvedenu državnu zajednicu. S obzirom na to da je većina državnih poslova u nadležnosti entiteta i da se narodna suverenost u njima izvorno ostvaruje, Bosna i Hercegovina je *labava* zajednička država, konfederacija, složena država s elementima konfederalizma. Teoriju o Bosni i Hercegovini kao *labavoj zajednici, realnoj uniji, državi sui generis,* uglavnom zastupaju teoretičari i političari iz Republike Srpske. Državna vlast na nivou federalne jedinice uvijek nastoji da bude što više samostalna, u odnosu na državnu vlast na saveznom nivou, iz demokratskih ili nedemokratskih razloga. Demokratski razlozi su u vezi sa principom subsidijarnosti i potrebe da se vlast vrši na nižim nivoima državne organizacije bliže građanima. Nedemokratski razlozi odnose se na potrebu da vladajuća elita za sebe prisvoji što više vlasti, radi sticanja moći i osiguranja svojih partikularnih interesa, posebno ekonomskih. Kod principa subsidijarnosti vladajuća elita na nivou federalne jedinice nastoji da uzme što više vlasti od saveznih institucija, a zatim tu vlast dalje prenosi na niže nivoe, regije, oblasti, opštine. U drugom slučaju vladajuća elita, takođe, nastoji da uzme što više vlasti od saveznih institucija pod izgovorom decentralizma, ali kada dobije vlast ona je ne prenosi na niže nivoe, nego je zadržava za sebe na principu centralizma. Republika Srpska već 20 godina sadrži navedenu protivrječnost, jer istovremeno zagovara decentralizam u odnosu na savezne vlasti i centralizam entitetskih vlasti. Republika Srpska nastoji da

teorijski fundira i praktično postigne konfederalno uređenje Bosne i Hercegovine radi autonomnog funkcionisanja i eventulnog izdvajanja iz Bosne u nekoj pogodnoj društveno istorijskoj situaciji.

Zagovornici teorije o Bosni i Hercegovini, kao realnoj uniji ili konfederaciji, polaze od argumenata da je Dejtonski sporazum međunarodni ugovor koji su sklopile Republika Srpska i Federacija Bosna i Hercegovina. Teorija o međunarodnom ugovoru polazi od toga da su dva entiteta, Republika Srpska i Federacija BiH, u Dejtonu stvorile Bosnu i Hercegovinu, zaključivanjem međunarodnog ugovora.

„Dejtonski ustav Bosne i Hercegovine je multilateralni međunarodni ugovor – zakon. Njegovom pravnom analizom može se pokazati da je Unija Bosna i Hercegovina konfederacija, a njeni tzv. entiteti, pa i Republika Srpska, konfederalna jedinica."[207] Dejtonski sporazum je vrsta međunarodnog ugovora kojim su već postojeće države odlučile da stvore novu zajedničku državu. "*Iako ustavom nije određen oblik državne zajednice BiH, iz analiza pojedinih odredbi Ustava, nesporno je da se radi o složenoj državi – sui generis – uniji sastavljenoj od dvije države...*"[208] Suštinsko određenje konfederacije je ustavno pravo konfederalnih jedinica da svojom voljom mogu istupiti iz državne zajednice. Države koje sklapaju međunarodni ugovor trebaju imati status međunarodnih subjekata, a Republika Srpska i Federacija BiH nisu imale navedeni međunarodni subjektivitet, niti su zaključivale međunarodni ugovor. *„Iz raspodjele ustavnih nadležnosti nove složene države jasno se vidi da je nova država osnovana na međunarodnom pravu (član I Ustava), a ne na državnom, što se opet da zaključiti da je takva državna tvorevina konfederacija ili unija."*[209] Teorija o Bosni i Hercegovini kao konfederaciji nema uporište u Dejtonskom sporazumu, jer ovdje nema suštinskih elemenata koji su tipični za ovaj oblik državnog uređenja.

Dejtonski sporazum nije nastao kao akt međudržavnog ugovora između Republike Srpske i Federacije BiH, jer ni jedan ni drugi entitet nisu bili priznati kao međunarodni subjekti i nisu mogli zaključivati međunarodne ugovore. Republika Srpska i Federacija BiH nisu u Dejtonu prenosile na nivo Bosne i Hercegovine svoja suverena prava, nego su sve državne nadležnosti, kao jedna cjelina, arbitražno raspodijeljene između institucija na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta. Dejtonski sporazum je, suštinski, završen i parafiran 21. novembra 1995. godine, a formalno potpisan u Parizu 14. decembra iste godine.

Potpisivanje aneksa Dejtonskog sporazuma od strane predstavnika Republike Srpske i Federacije BiH značilo je prihvatanje obaveze da će entiteti realizovati sve sadržaje Sporazuma, koji je već ranije usaglašen i

---

[207] Milijan Popović, *nav. djelo,* str. 58.
[208] Petar Kunić, *nav. djelo,* str. 2.
[209] Rajko Kuzmanović, *nav. djelo,* str. 67.

parafiran.[210] Potpisivanje je bilo u funkciji prihvatanja obaveza i odgovornosti za provođenje Sporazuma, a ne u funkciji međunarodnog subjektiviteta entiteta. Entiteti nisu bili priznati kao međunarodni subjekti i nisu mogli zaključivati međunarodne ugovore na osnovu kojih bi stvorili novu državnu zajednicu. Članom Ustava Bosne i Hercegovine definisano je: *„1. Kontinuitet. Republika Bosna i Hercegovina čije će zvanično ime od sada biti „Bosna i Hercegovina", nastaviće svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država sa unutrašnjom strukturom izmijenjenom..."*[211] Ovaj temeljni ustavni član dokazuje da Bosna nije konfederacija i da je nisu stvorili entiteti, jer je priznat njen međunarodni subjektivitet i državni kontinuitet bez prekida i zato se ne može tvrditi da je Bosna nastala u Dejtonu 1995. godine ugovorom između entiteta. Sporazumom je izmijenjena unutrašnja struktura Bosne i Hercegovine i priznati su entiteti, ali izmjena unutrašnje strukture nije značila prekid njenog državnog kontinuiteta.

S obzirom na to da po *Dejtonskom sporazumu* BiH nije konfederacija, ova ideja uglavnom izvire iz sfere praktične politike elita na vlasti u Republici Srpskoj koje očekuju da će doći do *rebus sic stantibus* – suštinske promjene okolnosti. Kada se u realnosti potvrdi da je Bosna neodrživa i da ne može da funkcioniše, očekuje se da će međunarodna zajednica biti prinuđena da prihvati disoluciju Bosne i Hercegovine.

Teorija o Bosni i Hercegovini kao centralizovanoj i unitarnoj državi nastala je u bošnjačkim političkim krugovima i ima nekoliko polazišta. Teorije o Bosni i Hercegovini, kao unitarnoj i centralizovanoj državi, polaze od suverenosti države i konstitutivnosti građana, dok konstitutivnost eničkih nacija i entitete poima kao privremnu kategoriju. Dejtonski sporazum se poima kao nužni akt kojim je uspostavljen mir, ali je istovremeno i redukovana državnost Bosne i Hercegovine. *„Sporazumom je afirmisana državnost Bosne i Hercegovine, njen unutrašnji i međunarodno-pravni kontinuitet, ali su kompetencije institucija BiH reducirane do mjere koja nije poznata ni u jednoj drugoj državi.*

[210] S obzirom na to da su predstavnici etničkih nacija u Bosni i Hercegovini prihvatali određene međunarodne sporazume, a zatim ih odbijali u arbitražnom procesu, posebna pažnja je posvećena obavezi subjekata u BiH da će, bez opstrukcija, primijeniti potpisani Sporazum. Republika Srpska nije imala svoju delegaciju, nego je Srbe iz BiH zastupao predsjednik Srbije Slobodan Milošević i on je prihvatao anekse bez saglasnosti predstavnika iz Republike Srpske i parafirao 21. Novembra 1995. godine. U Parizu, 14. decembra 1995. u ime Republike Srpske Sporazum je formalno potpisao potpredsjednik Nikola Koljević, ali bez bilo kakve mogućnosti da utiče na njegov sadržaj. Potpisivanje je imalo za cilj da se obavežu rukovodstva entiteta da, bez rezervi i opstrukcija, prihvataju Sporazum i da će ga realizovati. Potpis u ime entiteta bio je funkciji obezbjeđivanja primjene Sporazuma, a entiteti nisu bili subjekti pregovaranja u Dejtonu, nego su etničke nacije bile subjekti pregovaranja. *Izvor: razgovori autora sa Nikolom Koljevićem prije dejtonskog pregovaranja i nakon potpisivanja Sporazuma u Parizu.*

[211] Ustav Bosne i Hercegovine, član I, stav 1.

Relativizirani su brojni opšteprihvaćeni demokratski standardi, kao što je princip opšteg prava glasa."[212] Zagovornici teorije o unitarnoj Bosni ne prihvataju pravnu činjenicu da je Dejtonskim sporazumom učinjen diskontinuitet unutrašnjeg uređenja *„sa unutrašnjom strukturom izmijenjenom prema ovim odredbama"* (član I, stav 1. Ustava). Kontinuitet je definisan kod međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, ali ne i kod njenog unutrašnjeg uređenja, jer tu postoji diskontinuitet u odnosu na 1992. godinu. Da je ostao kontinuitet državnog uređenja, dejtonsko pregovaranje i arbitraža ne bi bili ni potrebni. Zbog neprihvatanja Dejtonskog sporazuma, kao osnove ustavnih promjena, bošnjački poslanici u *Parlamentarnoj skupštini BiH* odbili su da prihvate ustavne izmjene koje su polazile od osnove Dejtonskog sporazuma.[213]

Dejtonski sporazum, posmatran u aspektu nadležnosti državnih poslova između institucija na nivou entiteta i institucija na nivou Bosne i Hercegovine, ne sadrži elemente unitarne države. U unitarnoj državi entiteti ne bi postojali, jer se unitarna decentralizacija ograničava na nivoe regija, oblasti, a unitarna država je prepoznatljiva po načinu donošenja ustava i organizaciji vlasti. Prvo se konstituiše centralna državna vlast koja, kasnije, po svojoj volji donosi zakone kojima određuje teritorijalnu organizaciju i obim prenosa nadležnosti na niže nivoe vlasti. Državna vlast u Bosni i Hercegovini, na osnovu Dejtonskog sporazuma, nije konstituisana na navedeni način: nisu prvo ustanovljene institucije Bosne i Hercegovine koje su kasnije, svojom nadležnošću, odredile organizaciju i nadležnost entiteta. Poimanje Dejtonskog sporazuma kao međunarodnog ugovora, i Bosne i Hercegovine kao unitarne države, ima za posljedicu njegovu jednostranu i selektivnu primjenu, što otežava agregaciju državne vlasti. Nema u Dejtonskom sporazumu odredbi o unitarnoj državi, jer ovakav koncept države je napušten u samom početku međunarodnog arbitražnog procesa o Bosni i Hercegovini. Svi ponuđeni planovi sadržavali su decentralizovano uređenje, u rasponu od regionalne države do konfederacije, a nijedan plan nije sadržavao koncept unitarne, centralističke države. Bosna i Hercegovina, po Dejtonskom sporazumu, nije unitarna država i entiteti nisu stvoreni nadležnošću institucija na nivou Bosne i Hercegovine.

Očigledno je da Bosna po Dejtonskom sporazumu nije ni konfederacija ni unitarna država, nego je riječ o federativnoj državi. T*eorija o Bosni i Hercegovini kao federaciji* polazi od nekoliko elemenata:

1. Državna ovlaštenja (nadležnosti) institucija na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta ustanovljena su istim ustavnim aktom. Kada se

---

[212] Kasim Trnka, *nav. djelo, str*. 43.

[213] U najtiražnijem dnevnom listu u BiH, „Dnevnom avazu" od 25. Aprila 2006. godine, objavljena je i Deklaracija bosansko-hercegovačkih intelektualaca (Bošnjaka uglavnom), koju su donijeli 30. marta 2006. godine, a u kojoj se iznose razlozi zbog kojih bošnjački predstavnici ne treba da prihvate ustavne promjene.

državne nadležnosti na različitim nivoima državne vlasti regulišu istim ustavnim aktom, tada imaju jedan izvor iste pravne snage što je karakteristika federativne države. Entitet ne može nulificirati institucije na nivou Bosne i Hercegovine, niti institucije na nivou Bosne i Hercegovine mogu nulificirati entitete, jer oba nivoa vlasti imaju nadležnost na osnovu jednog Ustava. Konfederativna jedinica ima izvor nadležnosti u svom Ustavu i može istupiti iz državne zajednice. Unitarna država ima izvor nadležnosti u ustavu i zakonima, može da osniva regije, oblasti i da im određuje nadležnosti ili da ih ukine, jer nadležnosti regija proizilaze iz zakona koje donosi centralna vlast.

U federativnoj državi zbog ravnoteže nadležnosti federalnih i saveznih institucija ne može doći do međusobne nulifikacije, jer su državne nadležnosti oba nivoa vršenja vlasti definisana jednim ustavnim aktom iste pravne snage, a državna vlast je jedinstvena kategorija. Prvi član Ustava, u stavu III, definiše: „*Bosna i Hercegovina će se sastojati od dva entiteta Federacije BiH i Republike Srpske*". Ustavom Bosne i Hercegovine definisano je da su entiteti sastavni dijelovi države (član I, stav 3), dok bi za konfederalnu osnovu više odgovarala formulacija da *entiteti čine Bosnu i Hercegovinu*.

2. Svi akti u entitetima i nižim nivoima državne vlasti su podređeni normama Ustava BiH, kao najvišeg akta, što je obilježje federativnog ustavnog sistema. U roku od tri mjeseca od stupanja Ustava BiH na snagu, entiteti su bili dužni da izmijene svoje ustave i usklade ih sa ovim ustavom (član XII, stav 2, Ustav BiH). Obaveza usklađivanja Ustava jednog dijela države sa ustavom koji ima pravnu snagu na cijelom području države je obilježje federativnih država.

3. Elementi federativne države nalaze se i u nadležnostima Ustavnog suda BiH (član VI, stav 3. – a, b, c). „Ustavni sud će imati isključivo pravo na rješavanje sporova između Entiteta ili između Bosne i Hercegovine i jednog, ili oba entiteta..." Ustavni sud može poništiti bilo koji akt, ukoliko ocijeni da je u suprotnosti sa Ustavom BiH, što je karakteristika federativne države. Apelaciona jurisdikcija Ustavnog suda na presudu bilo kog drugog suda u Bosni i Hercegovini i njegova nadležnost, u odnosu na primjenu međunarodnog prava u sferi ljudskih prava, takođe je indikator federativne države. U prilog tome je i Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji BiH od 2000. godine, na osnovu čega su uslijedile izmjene entitetskih ustava u skladu sa pomenutom Odlukom.

4. Tri etničke nacije (Srbi, Hrvati i Bošnjaci) su državotvorni subjekti i jedan dio državnih poslova obavljaju na entitetskom, a drugi dio na nivou institucija Bosne i Hercegovine. Iz jednog Ustava proizilazi jedna državna vlast, a to što ona može da se vrši na više nivoa, ne mijenja njen jedinstveni karakter i „*može se sa sigurnošću zaključiti da je Bosna i*

Hercegovina specifična složena državna zajednica sa pretežnim elementima konfederalnog, ali i sa određenim elementima federalnog uređenja".[214]

Istovremeno, postojanje jednih i drugih elemenata državnog uređenja nije trajna kategorija u društveno-političkim procesima. „Dejtonski sporazum je osnova i početak, a ne završetak uređenja Bosne i *Hercegovine... U Dejtonskom sporazumu, u podjeli nadležnosti u Bosni i Hercegovini, primijenjena je američka pravna škola o federaciji. Kakvo god bilo državno uređenje, njegovi dijelovi objektivno moraju biti jedinstveni da bi država efikasno funkcionisala."*[215] Prava entiteta da vrše državnu vlast znače, istovremeno, njihovu obavezu da to rade, jer oni nemaju pravo da odlučuju da li će neku državnu vlast vršiti ili ne, jer državna vlast entiteta ujedno je i državna vlast Bosne i Hercegovine.

5. U ustavnoj teoriji o federaciji jedan od suštinskih elemenata je ustavno određenje, prema kojem je federalna jedinica konstitutivni dio države, u smislu da učestvuje u donošenju saveznog ustava i da, bez njene volje, nije moguće donositi ni mijenjati savezni ustav.[216] U Ustavu Bosne i Hercegovine nema konstitutivnosti entiteta u donošenju saveznog ustava, jer nema doma entiteta kao drugog skupštinskog doma. Skupštine Republike Srpske i Federacije BiH su izvan procesa ustavnih promjena, što je manje od prava federalne jedinice. U određenim elementima Ustava, entitet ima više prava od federalne jedinice, a u nekima manje, i očigledno je da se radi o federaciji u nastajanju, koja još nije dobila svoj konačni oblik i balans na relaciji: savezne institucije – federalne jedinice.

6. Međunarodni položaj entiteta u Bosni i Hercegovini potvrđuje da se radi o federativnom uređenju države. U teorijama federalizma i ustavnim realitetima federativnih država, federalna jedinica nema međunarodni subjektivitet ili ako ga ima on je ograničen teritorijalnim integritetom i suverenitetom države i iskazuje se uz saglasnost saveznih institucija. U Ustavu Bosne i Hercegovine ovaj aspekt federativne države je precizno definisan. U članu III (podjela nadležnosti) u stavu 2. (nadležnost entiteta) definisan je međunarodni položaj entiteta.

a) Uspostavljanje specijalnih i paralelnih veza sa susjednim državama (u praksi, veze Republike Srpske i Srbije) mora biti u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.

Navedene veze ne mogu ugroziti državnu cjelovitost BiH i ne mogu se na ustavan način trasformisati iz specijalnih veza u iredentizam.

b) Svaki entitet je ustavno obavezan da pruža pomoć Vladi Bosne i Hercegovine u ispunjavanju njenih međunarodnih obaveza. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju BiH i Evropske unije je jedan od takvih sporazuma, kao i integracioni procesi prema NATO savezu.

---

[214] Snežana Savić, *nav. djelo,* str. 39.

[215] Mićo Carević, *Podjela nadležnosti između entiteta i institucija BiH,* naučni skup u Banjoj Luci, 1997. godine.

[216] Vidjeti Modrag Jovičić, *Državnost federalnih jedinica*.

c) Svaki entitet može da zaključuje sporazume sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, ali uz pristanak Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

d) U navedenom ustavnom članu u stavu 1. *(nadležnosti ustanova u Bosni i Hercegovini)* spoljna politika je definisana kao nadležnost institucija na nivou BiH, a ne entiteta.

f) U članu V (nadležnosti Predsjedništva BiH) definisano je da je ova institucija nadležna za vođenje spoljne politike Bosne i Hercegovine.

Prema navedenim ustavnim određenjima, entiteti u Bosni i Hercegovini nemaju međunarodni subjektivitet i nemaju nadležnost u oblasti spoljne politike. Djelovanje entiteta u međunarodnim odnosima je moguće uz saglasnost državnih institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Međunarodni subjektivitet federalne jedinice (federalna klauzula) karakteristika je konfederalnih država. *Primjer ovakve države je bivša Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija* (nakon Ustava iz 1974. godine) *gdje je pri zaključenju međunarodnih ugovora bila neophodna i saglasnost zakonodavnih vlasti svih federalnih jedinica (član 271. Ustava SFRJ iz 1974).*

Pitanje međunarodnog subjektiviteta entiteta postajaće sve više aktuelno sa procesom integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Bosna i Hercegovina je dužna, po međunarodnom pravu i zaključenim ugovorima sa Unijom, da nastupa kao jedan međunarodni subjekt sa jedinstvenom delegacijom i politikom. Kako će se u okviru Bosne dolaziti do jedinstvene politike koju će zastupati jedinstvena delegacija, to je unutrašnje pitanje države, koje ne može imati za posljedicu davanje međunarodnog subjektiviteta federalnim jedinicima (entitetima).

Bosna i Hercegovina je po svom unutrašnjem uređenju federativna država u izgradnji, „nedovršena država" koja funkcioniše na osnovi ravnopravne konstitutivnosti tri etničke nacije, balansu etničkih i građanskih vrijednosti i direktnoj primjeni međunarodnog javnog prava u ustavnom sistemu države.

3. Ciljevi (duh) Dejtonskog sporazuma

Dejtonski sporazum je složen sistem i ujedno osnovna determinanta političkog sistema u Bosni i Hercegovini, u nekoliko osnovnih aspekata. Objedinjava druge determinante i faktore uticaja u jednu cjelinu, koja predstavlja osnovu daljeg funkcionisanja društva i države u Bosni i Hercegovini, čime se iskazuje kao sistem. Pojam „sistem" ne znači cjelinu u kojoj su strukturalni elementi usklađeni, nego znači okvir u kome djeluju protivrječni elementi njegove strukture. Dejtonski sporazum je nastao kao sinteza ranijih procesa, realizuje se u procesu i nije statičan dogmatski pravni dokument. Sporazum je fokusiran na spajanje dimenzija prošlosti, sadašnjosti i budućnosti i ima složenu strukturu, u aspektima normi i principa. Norme su u funkciji sadašnjeg funkcionisanja

Bosne i Hercegovine, a principi sadrže programske ciljeve koje treba ostvarivati u budućnosti. U specifičnom odnosu normi i ciljeva Sporazum ima više dijelova iste pravne snage, od kojih konkretan Ustav predstavlja jedan od dijelova. U užem tumačenju, postoji kodifikovan Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks četvrti), ali u širem tumačenju može se reći da svih jedanaest dijelova predstavljaju ustavni sadržaj. Ustav je cjelina od svih jedanaest dijelova, spaja norme domaćeg i međunarodnog prava na principu njihovog prožimanja i međuuticaja kroz jednu cjelinu, pri čemu međunarodne norme koje štite ljudska prava imaju suprematiju nad svim drugim normama. Dejtonski sporazum objedinjava dva suštinska elementa postojanja i funkcionisanja Bosne i Hercegovine: ravnopravnost tri naroda u BiH (Srba, Hrvata i Bošnjaka) i njihovu integraciju u širu državnu zajednicu, Evropsku uniju. Sporazumom je utvrđena osnova za izgradnju nekoliko suštinskih balansa od kojih zavisi funkcionisanje društva i države: balans interesa tri etničke nacije, uravnoteženje etničkog i građanskog u identitetu nacije, balans odnosa pojedinih nacija i države i odnos entiteta i države, ugradnja normi međunarodnog prava u ustavni i politički sistem države, stvaranje potencijalnih mogućnosti za izgradnju političkog sistema na osnovi konsocijacijske demokratije, suverena pozicija ljudskih prava u ustavnom sistemu i stvaranje osnove za vladavinu prava, balans odnosa Bosne i Hercegovine sa Hrvatskom i Srbijom kao susjednim državama, stvaranje osnove za reformisanje društva i države u procesu integracija u Evropsku uniju.

Dejtonskim sporazumom su neka bitna pitanja održanja i funkcionisanja države definisana u cjelovitijem obliku, neka djelimično, dok su neka pitanja fundirana kao potencijal koji u budućnosti treba izgraditi u punijoj formi. Osnovni ciljevi koji prožimaju cijeli Dejtonski sporazum mogu se svrstati u osnovne grupe:

1. Uspostavljanje trajnog mira u Bosni i Hercegovini, očuvanje međunarodnog subjektiviteta, nezavisnosti i integriteta Bosne i Hercegovine.

2. Unutrašnje preuređenje države na federalističkim osnovama.

3. Izgradnja demokratskog političkog sistema na osnovi konsocijalizma, vladavine prava i balansa etničkih i građanskih vrijednosti.

4. Integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Međunarodna zajednica (Evropska unija, OUN) je tri godine iznalazila mogućnosti i modele da se usaglasi i prihvati jedan sveobuhvatan međunarodni plan za Bosnu i Hercegovinu. Ukupni principi, karakter, norme i subjekti primjene Dejtonskog sporazuma ustanovljeni su sradi postizanja navedenih ciljeva koji stabilizuju društvo i državu u Bosni i Hercegovini. Sporazum je nastao kao sinteza mirovnih planova koji su mu prethodili, i predstavlja osnovu za dalju nadogradnju

ustavno-političkog sistema. Dejtonski sporazum nije oktroisani dokument sa ustavnim sadržajem, nametnut narodima u Bosni i Hercegovini.

U dejtonskoj arbitraži predmet rasprave su bili planovi o statusu države, koje su kreirali predstavnici Srba, Hrvata i Bošnjaka. S obzirom na to da su planovi bili međusobno suprotni i isključivi, usaglašavanje se odvijalo uz arbitriranje velikih sila. Dijelovi srpskih, hrvatskih i bošnjačkih planova i interesa ugrađeni su u Sporazum, kao njegovi integralni dijelovi, pa stoga nije prihvatljiva teorija da se radi o nametnutom, oktroisanom ustavnom sadržaju koji je *uvezen* u Bosnu i Hercegovinu. *Na primjer: vitalni interesi Srba, sadržani u srpskoj ustavnoj ponudi, bili su: entitetsko uređenje države, pravo specijalnih veza sa Srbijom, etničko pravo veta, dvodomna skupština na nivou BiH, ravnopravna državotvornost naroda, državne nadležnosti Republike Srpske u svim oblicima vlasti.* Navedeni sadržaji ugrađeni su u Dejtonski sporazum, to nisu *anglosaksonski oktroisani* sadržaji, nego izvorni srpski sadržaji, koji su kroz Ustav postali opšteobavezujući za cijelu državu.

Bošnjački vitalni interesi bili su: da se očuva integritet, nezavisnost i teritorijalni integritet države, da se na nivou Bosne i Hercegovine ustanove državne institucije koje će održati državu, aktivno prisustvo međunardone zajednice koje će obezbijediti mir i sigurnost.

Vitalni sadržaji bošnjačkog ustavnog paketa ugrađeni su kao integralni dio Dejtonskog sporazuma, i takođe su postali obavezujući za cijelu državu. Nije bilo nametnutih sadržaja, nego su izvorni vitalni interesi Bošnjaka ugrađeni u ustavni sistem države, u mjeri u kojoj je to bilo moguće u konkretnom arbitražnom procesu. *Vitalni interesi Hrvata: da imaju ravnopravnu državotvornost, da imaju svoj entitet, posebne veze sa Hrvatskom, da država bude decentralizovana, takođe, ugrađeni su u Dejtonski sporazum.* Problem sadašnje umanjene ravnopravnosti Hrvata ne proizilazi iz Dejtonskog sporazuma, nego iz politika koje vode vladajuće partije i koalicije u Bosni i Hercegovini. Dejtonski sporazum je sastavljen od domaćih srpsko–bošnjačko–hrvatskih sadržaja, a „*uvozni*" sadržaji odnose se na ulogu NATO pakta, instituciju Savjeta za primjenu mira, OEBS, OUN i evropske kodifikovane akte o ljudskim pravima. Međunarodno pravo je integrisano u jednu cjelinu, zajedno sa domaćim pravom. Zato Dejtonski sporazum ima karakter procesa i osobine programskog akta, koji se nadograđuje iz svoje potencijalne osnove.

Ciljevi Dejtonskog sporazuma, njegov sadržaj i subjekti njegove primjene ne odgovaraju vladajućim elitama, tako da svaka nastoji da ostvari ono što joj odgovara i da opstruiše onaj sadržaj koji vladajućoj eliti ne odgovara. Jedna od dnevno političkih manipulacija rasprostranjenih u Bosni i Hercegovini je pitanje: do kada će važiti Dejtonski sporazum, kada će se ukinuti uloga Visokog predstavnika i kada će se dejtonska faza transformisati u briselsku? Iz suštine Dejtonskog sporazuma očigledan je cilj da će se ovaj akt ukinuti svojim ostvarivanjem. Ostvarivanje

Dejtonskog sporazuma znači uspostavljanje stabilne države i demokratskog političkog sistema, u kojem će domaće elite na vlasti donijeti novi Ustav Bosne i Hercegovine i dovesti državu u članstvo Evropske unije. Uloga Visokog predstavnika kao integralnog dijela Sporazuma vezana je za uspostavljanje kompetitivnih elita na vlasti u Bosni i Hercegovini. Kada domaće elite budu sposobne da samostalno i efikasno upravljaju državom, tada će i uloga Visokog predstavnika biti suvišna.

Sadržaji dejtonske faze iskazani kroz zaključke Upravnog odbora za primjenu mira su istovjetni sa sadržajima *Sporazuma za stabilizaciju i pridruživanje,* koji je Bosna i Hercegovina potpisala sa Evropskom unijom. Kako god ih nazivali, dejtonska i briselska faza predstavljaju jednu suštinu i jedan sadržaj i odvajanje ova dva procesa je pokušaj manipulacija dnevne politike. Izgradnja demokratskog političkog sistema, izgradnja federativne države i integracija u Evropsku uniju su ciljevi Dejtonskog sporazuma, koji još nisu ispunjeni zbog nesaglasnosti partijskih elita u Bosni i Hercegovini. Očigledno je da bez snažne, aktivne i kontiunirane uloge međunarodne zajednice, dejtonski ciljevi neće biti ostvareni.

4. Uloga međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini[217]

Pod ulogom međunarodne zajednice podrazumijevamo ukupne procese i oblike djelovanja međunarodnih faktora s ciljem razrješenja državne krize u Jugoslaviji i Bosni i Hercegovini. Međunarodna zajednica imala je ključnu ulogu u procesu definisanja državnog statusa Bosne i Hercegovine u nekoliko faza.

Prva faza bila je medijatorska, gdje su sukobljenim stranama nuđene dobre usluge, posredovanje i modeli prevazilaženja krize. U početku je navedeni angažaman obuhvatao cijelo područje Jugoslavije (Konferencija o Jugoslaviji), a nakon njene disolucije 1992. godine, međunarodni angažman je fokusiran na Bosnu i Hercegovinu.

Druga faza obuhvatala je kombinovani proces dobrih usluga i arbitriranja u periodu od 1992. do 1995. godine, kada je sukobljenim stranama u Bosni nuđeno više varijanti mirovnih planova (*Kutiljerov,*

[217] U decembru 1995. godine ustanovljen je *Savjet za primjenu mira,* koga čine 43 zemlje i 12 međunarodnih organizacija i jednom godišnje (obično u decembru) održava zasjedanja i analizira primjenu Dejtonskog sporazuma. Osim Savjeta, ustanovljen je i *Upravni odbor* kao izvršno tijelo Savjeta koga čine predstavnici: Francuske, Kanade, Velike Britanije, Japana, Rusije, Sjedinjenih Američkih Država, Predsjedništva Evropske unije, Evropske komisije i Organizacije islamskih zemalja (Turska). Upravni odbor zasjeda jednom mjesečno, a Visoki predstavnik za BiH predsjedava sastancima Odbora. Visoki predstavnik jednom sedmično ima sastnake s ambasadorima zemalja članica Upravnog odbora koji su akreditovani u BiH. Savjet za primjenu mira (primjenu Dejtonskog sporazuma) proizašao je iz arbitražne suštine Sporazuma, po kojoj su norme i subjekti primjene njegovi integralni elementi.

Vens–Ovenov, Oven–Stoltenbergov, Vašingtonski sporazum, plan Kontakt grupe).

Treća faza odnosi se na proces zaključivanja Dejtonskog sporazuma, pri čemu dogovori iz Ženeve i Njujorka u septembru 1995. godine predstavljaju osnovu i njegov integralni dio. Ova faza bila je ključna, jer je njome prestao rat i uspostavljen je mir i stekli su se uslovi za organizaciju i funkcionisanje države. Trebamo imati u vidu tri suštinska elementa kada je riječ o ovoj fazi djelovanja međunarodne zajednice:

1. Definisanje mirovnog sporazuma 21. novembra 1995. godine, kojim su obuhvaćeni sadržaji međunarodnog prava i interesi tri etničke nacije u Bosni i Hercegovini, kao i institucija nadležna za primjenu Sporazuma (*Visoki predstavnik – Aneks 10).*
2. Osnivanje međunarodnog institucionalnog okvira za nadgledanje primjene Sporazuma (Savjet za primjenu mira i Upravni odbor Savjeta) u Londonu 8–9. decembra 1995. godine.
3. Prihvatanje Sporazuma i Savjeta za primjenu mira od strane predstavnika etničkih nacija iz Bosne, koji su formalno nastupali kao predstavnici entiteta i predstavnici Bosne i Hercegovine u cjelini (*Strane u Sporazumu).*

Četvrta faza je obuhvatala primjenu Sporazuma od 1995. do 2002. godine, u kojem je međunarodna zajednica djelovala na više načina: a) kroz Savjet za primjenu mira, b) kroz nadležnost *Visokog predstavnika, c) kroz institucije BiH – Ustavni sud, Komisija za ljudska prava, gdje su međunarodni predstavnci članovi ovih institucija, d) kroz arbitražni sud za područje Brčkog i za područje dijela Sarajeva.*

Peta faza odnosila se na primjenu odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti tri etničke nacije na cijelom području Bosne i Hercegovine, što je predstavljalo prvu radikalnu nadogradnju na prethodne sadržaje Dejtonskog sporazuma.

Šesta faza se odnosi na uspostavljanje ugovornog odnosa Bosne i Hercegovine i Evropske unije kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, i ova faza će trajati sve dok Bosna ne postane članica Evropske unije.

Međunarodna zajednica djeluje kao spoljni i unutrašnji faktor u Bosni i Hercegovini. Međunarodna zajednica, kao unutrašnji faktor u Bosni i Hercegovini, integrisana je kao subjekt njenog političkog sistema kroz prožimanje međunarodnog i unutrašnjeg prava u jednu cjelinu. U vojnom dijelu Sporazuma predstavnici NATO-a su suverena vojna vlast i ne podliježu pod nadležnost bilo kog organa u Bosni i Hercegovini (Aneks1 – A1 – B). Dvije vojske entiteta su se reformisale pod kontrolom NATO-a, i objedinile u Oružane snage BiH. U oblasti civilnih poslova ključna uloga pripada instituciji *Visokog predstavnika,* čija su se ovlaštenja mijenjala u zavisnosti od realne situacije i odluka *Savjeta za primjenu mira.* U Aneksu 10 Dejtonskog sporazuma, Visoki predstavnik je imao definisana

ovlaštenja: *nadgledanje sprovođenja mira, intenzivni kontakti s predstavnicima domaće vlasti, koordiniranje aktivnosti civilnih organizacija, olakšavanje saradnje i prevazilaženje teškoća svojim angažmanom, učestvovanje na sastancima donatora, osnivanje raznih tijela i komisija, saradnja s vojnim predstavnicima.* Visoki predstavnik je konačni autoritet za tumačenje Sporazuma o civilnom sprovođenju mirnog rješenja. Svi subjekti vlasti u Bosni i Hercegovini su obavezni da sarađuju s Visokim predstavnikom, kao i s drugim međunarodnim organizacijama, pri čemu Visoki predstavnik nema nadležnost nad vojnim poslovima.

Uloga Visokog predstavnika je pravno ojačavana kroz odluke Savjeta za primjenu mira, tokom 1995, 1997, i 1998. godine.

1. Na Konferenciji za primjenu mira u Londonu (8–9. decembar 1995. godine) potvrđena je koordinišuća uloga Visokog predstavnika, ali mu je istovremeno utvrđena nadležnost za davanje preporuka vlastima u Bosni i Hercegovini u kontekstu primjene Dejtonskog sporazuma.

2. Na Ministarskom sastanku Upravnog odbora za primjenu mira u Sintri (30. maja 1997. godine) ojačana je uloga Visokog predstavnika kroz konkretna ovlaštenja: *uticaj OHR-a (Kancelarije visokog predstavnika) na imenovanje ambasadora BiH; uticaj na donošenje zakona o državljanstvu, banci, carinama, spoljnoj trgovini; pravo neposrednog donošenja odluka koje su u funkciji primjene Sporazuma (o jedinstvenim registarskim tablicama, telefonskom saobraćaju itd.); ovlaštenja da može suspendovati ili zabraniti bilo koju medijsku mrežu ili program, ukoliko ocijeni da njeno djelovanje nije u skladu ili je štetno po duh ili normu Dejtonskog sporazuma.* Ovlaštenjima iz Sintre Visoki predstavnik mogao je ostvariti kontrolu nad djelovanjem medija, donositi odluke i uticati na rad izvršnih i drugih državnih organa. Bio je to početak uvećavanja njegovih ukupnih ovlaštenja.

3. Na Konferenciji za primjenu mira u Bonu (decembra 1997. godine), Visoki predstavnik je dobio ovlaštenje da donosi zakone ako domaće vlasti ne mogu da se usaglase. Posebno ovlaštenje, koje je dobio na Bonskoj konferenciji, pravo je da može da smijeni sa funkcije svakog funkcionera za koga ocijeni da narušava primjenu Dejtonskog sporazuma. Svrha „bonskih ovlaštenja" bila je da se ojača uloga Visokog predstavnika u smislu usmjeravanja politike, donošenja zakona i otklanjanja prepreka, radi postizanja ciljeva u oblastima: *ljudska prava, reforma pravosuđa, procesuiranje ratnih zločina, izbjeglice, policija, ekonomija, mediji, izbori, status Brčkog...*

4. Na konferenciji Savjeta za primjenu mira u Madridu decembra 1998. godine potvrđeni su zaključci Bonske konferencije i definisani novi prioriteti u primjeni Sporazuma: *pitanje izbjeglica, vladavina prava, pravni sistem, vojna pitanja, bezbjednost, Brčko, pitanja sukcesije SFRJ i integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.* Madridska konferencija je značajna

zbog zaključka o uspostavljanju suda na nivou Bosne i Hercegovine u cilju ostvarivanja principa vladavine prava.

U Bosni i Hercegovini još su aktuelne polemike: da li je „bonskim ovlaštenjima" Visoki predstavnik izašao iz mandata i, umjesto tumača Dejtonskog sporazuma, postao protektor? Prema kom pravu Visoki predstavnik može biti iznad institucija Bosne i Hercegovine, koje imaju izborni legitimitet naroda? Odgovori se mogu naći u pravnoj prirodi Dejtonskog sporazuma. Arbitražna suština Dejtonskog sporazuma, osim normi, obuhvata i nadležnosti subjekta koji se stara o njihovoj primjeni. Sporazum obuhvata tri osnovna dijela: prvi dio su principi, drugi dio su norme (u jedanaest aneksa) i treći dio je *Savjet za primjenu mira*. Kada se donosi međunarodni akt, sa ciljem da se obezbijedi njegova primjena, osim normi ugrađuju se i subjekti primjene tog akta, tako da se pravna važnost normi i subjekata primjene nalazi u istom nivou nadležnosti. *Evropska konvencija za ljudska prava Savjeta Evrope iz 1950. godine je tipičan primjer navedenog modela. Osim normi o ljudskim pravima, definisan je i Sud za ljudska prava, kao integralni dio Konvencije.* Savjet za primjenu mira, osnovan u Londonu 8–9. decembra 1995. godine (43 države i 12 međunarodnih organizacija), nije definisan u okviru Dejtonskog sporazuma (kao Sud za ljudska prava u Konvenciji), ali na posredan način predstavlja njegov integralni dio u fazi primjene. Kada bi Dejtonski sporazum bio međunarodni ugovor, tada bi ga države potpisnice, kao međunarodni subjekti, na principu *pacta sunt servanda*, primjenjivale, a *Međunarodni sud pravde* u Hagu bi ga tumačio. S obzirom na to da je Dejtonski sporazum arbitražni akt velikih sila o državnom pitanju Bosne i Hercegovine, bilo je nužno osnovati međunarodnu instituciju koja će se starati o njegovoj primjeni i definisati instituciju koja će ga tumačiti. *Savjet za primjenu mira* postao je institucija, koja treba da obezbijedi primjenu Dejtonskog sporazuma u njegovoj cjelini, a Visoki predstavnik je postao institucija koja će tumačiti Dejtonski sporazum. Institucija za primjenu i institucija za tumačenje su svoje nadležnosti spojili u djelovanju *Upravnog odbora za primjenu mira*. Upravni odbor je izvršno tijelo Savjeta koje djeluje kao faktor unutar Bosne i Hercegovine i izvan države. Kada Upravni odbor zasjeda na nivou ministara spoljnih poslova ili političkih direktora tada je on spoljni faktor, a kada zasjeda na nivou ambasadora u Bosni i Hercegovini, koji predstavljaju članice Upravnog odbora, tada je Odbor unutrašnji faktor. Visoki predstavnik, zajedno s Odborom za primjenu mira, čini jedinstvenu institucionalnu cjelinu međunarodne zajednice s mandatom da se primijeni Dejtonski sporazum.

Savjet za primjenu mira i Odbor, kao izvršno tijelo, nemaju prava da, na bilo koji način, mijenjaju principe i norme Dejtonskog sporazuma i nemaju ustavotvornu nadležnost. Savjet, Odbor i Visoki predstavnik imaju nadležnost da djeluju kada institucije Bosne i Hercegovine ne djeluju, odnosno, kada izostanak njihovog djelovanja ugrožava primjenu

Dejtonskog sporazuma. Ne proizilazi moć Visokog predstavnika i Upravnog odbora iz vertikalne pravne suprematije, nego iz nečinjenja domaćih političkih faktora. Kada jedna institucija ne djeluje, Visoki predstavnik ima ovlaštenje da djeluje u oblicima upravne, zakonodavne i izvršne vlasti. Da su domaće institucije donosile sve potrebne zakone, i primjenjivale odredbe Sporazuma, prema prioritetima Savjeta za primjenu mira, Visoki predstavnik ne bi donosio zakone i njegova bi se uloga postepeno redukovala, sve do potpunog prenosa vlasti na domaće institucije. Djelovanje Visokog predstavnika i Upravnog odbora nema elemente protektorata i protektora, prema međunarodnom javnom pravu. Protektorat je stanje u kome jedna država povjerava drugoj državi upravu na dijelu ili cjelini svoje teritorije. Država protektor određuje obim, karaker i način uprave i nameće svoju volju i interese, a država nad kojom se upravlja iznuđeno sklapa sporazum sa državom protektorom (*to je pravni pristanak uz „pištolj uperen u sljepoočnicu")*. Protektorat između Bosne i Hercegovine i Savjeta za primjenu mira ne postoji, i Dejtonski sporazum ne spada u navedenu vrstu međunarodnih odnosa. Uloga Visokog predstavnika je jedna od osnovnih protivrječnosti u Bosni i Hercegovini, jer njegova moć ne proizilazi iz Savjeta za primjenu mira, nego iz institucija Bosne i Hercegovine. Savjet ima interes da se uloga Visokog predstavnika završi, a da njegovu ulogu preuzmu institucije Bosne i Hercegovine. To je prva faza transformacije međunarodne uloge u ovoj državi. Ova faza se ne događa, jer institucije Bosne i Hercegovine, zbog neslaganja vladajućih partijskih lidera, nisu u stanju da preuzmu ulogu Visokog predstavnika i, time, stvaraju razloge njegovog daljeg opstanka. *Situacija u Bosni i Hercegovini u periodu od 2006. do 2010. godine, ilustruje nemoć političkih lidera u Bosni i Hercegovini da postanu efikasni faktori primjene Dejtonskog sporazuma.* U drugoj fazi transformacije, Savjet za primjenu mira zamijenile bi institucije Evropske unije, tako da bi međunarodno prisustvo dobilo novi kvalitet partnerskih odnosa. Dio Dejtonskog sporazuma koji se odnosi na njegovu primjenu, izmijenio bi se, ali njegovi principi bi ostali isti, jer su oni komplementarni s principima Evropske unije.

Sadržaj Dejtonskog sporazuma, u osnovi, ostao bi isti, ali bi se nadogradio u elementima nužnim za poboljšanje funkcionalnosti države i u aspektima da bude komplementaran sa *acquis communautaire* Evropske unije.

Osim uloge Visokog predstavnika, Savjeta za primjenu mira i Upravnog odbora, međunarodna zajednica ima svoje predstavnike i kao članove institucija Bosne i Hercegovine. *Ustavni sud BiH ima troje sudija koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava, u konsultaciji sa Predsjedništvom BiH. Sud Bosne i Hercegovine, takođe, ima jedan dio sudija i tužilaca izvan Bosne i Hercegovine. Evropske snage (EUFOR) imaju ulogu obezbjeđivanja mira i sigurnosti u Bosni i Hercegovini.* Organizacija

ujedinjenih nacija ima i ulogu u policijskim poslovima, Organizacija za evopsku bezbjednost i saradnju (OEBS) imala je ključnu ulogu u provođenju izbora, sve do 2002. godine.

Jedno od najspornijih teorijskih i političkih pitanja u današnje vrijeme u Bosni i Hercegovini je uloga međunarodne zajednice u ovoj državi. Da li je to nametnuta „okupatorska" uloga, protektorat, ili je to legitimna uloga koja proizilazi iz Ustava Bosne i Hercegovine i Dejtonskog sporazuma u cjelini, i do kada će međunarodna zajednica biti faktor odlučivanja i uticaja u Bosni i Hercegovini? Razlike u teorijskim i političkim stavovima kreću se linijama etničkih rascjepa.

Srpska strana – političke partije u Republici Srpkoj utiču na javno mnjenje da je uloga međunarodne zajednice u Bosni negativna u nekoliko aspekata:

- *međunarodna zajednica je kriva za raspad Jugoslavije i secesiju Hrvatske i Slovenije,*
- *međunarodna zajednica je kriva za priznanje nezavisnosti Bosne i Hercegovine,*
- *Visoki predstavnik je protektor, zloupotrebljava ovlaštenja, radi u korist Bošnjaka, njegova uloga je završena, on je generator krize,*
- *Savjet za primjenu mira i Upravni odbor su nelegalne institucije,*
- *međunarodna zajednica je kriva za prenos nadležnosti na nivo BiH i sl.*[218]

Navedene kritike polaze od osnove da međunarodna zajednica umanjuje izvornu dejtonsku poziciju Republike Srpske, i da bi u intereresu ovog entiteta trebalo ukinuti ili redukovati međunarodni uticaj naročito u aspektu ukidanja uloge Visokog predstavnika.

Bošnjačka strana – političke partije bošnjačke nacije zalažu se za jačanje uloge međunarodne zajednice i opstanak Visokog predstavnika iz nekoliko razloga:

- *država Bosna i Hercegovina nema dovoljno integrativnih elemenata i ne može opstati bez djelovanja međunarodne zajednice,*
- *entiteti imaju snažnu ustavnu i institucionalnu poziciju i vremenom mogu dovesti do disolucije države,*
- *institucije na nivou BiH nemaju ustavnu poziciju koja garantuje integritet i opstanak države,*
- *ne postoji dovoljna međunacionalna saglasnost o uređenju i funkcionisanju države i sl.*

Srbi smatraju da međunarodna zajednica ometa Republiku Srpsku da još više ojača svoju državnost (državni razlog). Bošnjaci smatraju da je međunarodna zajednica nužna za opstanak i funkcionisanje države Bosne i

[218] Izjave najviših zvaničnika Republike Srpske i akti institucija RS u periodu od 2008. do 2012. godine. Pogledati knjigu prof. dr Nikole Poplašena, *Rušenje Dejtona*, „Institut za međunarodno pravom i međunarodnu poslovnu saradnju", Banja Luka, 2001. godine.

Hercegovine (državni razlog). Hrvati polaze primarno od interesa nacije i imaju fleksibilan stav prema ulozi međunarodne zajendice, u zavisnosti od toga da li i kada odgovara hrvatskim nacionalnim interesima (nacionalni razlog). Djelovanje međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini definisano je Dejtonskim sporazumom koji su potpisali legitimni predstavnici tri etničke nacije. Međunarodne institucije u Bosni nisu nametnuta kategorija, nego su integralni dio Dejtonskog sporazuma. Ključni uslov transformacije međunarodne uloge u Bosni i Hercegovine je da domaće vladajuće elite postignu saglasnost i steknu kapacitet da same mogu izgrađivati demokratski politički sistem, i da samostalno i kompetentno mogu voditi državu i društvo u evro-atlanske integracije. Dosadašnja uloga međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovine je karakterstična u nekoliko elemenata.

Zaustavila je međunacionalni rat i upostavila mir koji bez međunarodne intervencije nije bio moguć.

Obezbijedila je opstanak Bosne i Hercegovine kao države u njenom nezavisnom statusu i teritorijalnom intgeritetu.

Obezbijedila je reorganizaciju državne vlasti u BiH i promijenila unitarno državno uređenje u federalno. Verifikovala je entitete kao federalne jedinice u okviru Bosne i Hercegovine,

Ustavnim rješenjima obezbijeđena je ravnopravnost tri etničke nacije i zaštita njihovog vitalnog interesa.

Uspostavljene su osnove demokratskog političkog sistema i razvijeni potencijali za integraciju države i društva u Evropsku uniju.

U velikoj mjeri je izgrađen sistem zaštite osnovnih ljudskih i građanskih prava.

Intervencijom međunarodne zajednice kroz ovlaštenja Visokog predstavnika doneseni su bitni zakoni za pravni sistem, o kojima se domaći subjekti nisu mogli usaglasiti.

Osnovna greška međunarodne zajednice u BiH bila je u tome što je jačala političke elite i lidere, a zanemarila jačanje ustavnosti i državnih institucija.

Međunarodna zajednica je integralni dio kreiranja, prihvatanja, potpisivanja i primjene Dejtonskog sporazuma. Uloga međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini će prestati kada domaće vladajuće elite postignu saglasnost o donošenju novog Ustava Bosne i Hercegovine i na toj osnovi preuzmu ukupne nadležnosti u ovoj zemlji.

VII

ELEMENTI KONSOCIJATIVNE DEMOKRATIJE U KONTEKSTU POLITIČKOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE

1. Osnovni aspekti

Osnovni elementi konsocijalizma (*široke koalicije, proporcionalna zastupljenost, pravo veta, teritorijalna autonomija)* koje je utemeljio *Arend Lajpraht,* bitni su za razumijevanje međuetničkih odnosa u državama nastalim na prostoru bivše Jugoslavije, a posebno u Bosni i Hercegovini.[219]

Procesi izgradnje političkih sistema, u državama nastalim disolucijom bivše Jugoslavije, obilježeni su institucionalizacijom etničnosti koja se iskazuje u aspektima *identiteta i legitimiteta*. Etničnost je kolektivni nacionalni *identitet*, suverena nacionalna vrijednost koja je opstala uprkos promjenama država i političkih sistema na prostoru Bosne i Hercegovine. Ovakvo svojstvo identiteta proizilazi iz unutrašnjeg bića etničke zajednice i ona ga nastoji podržaviti, kroz pravne norme i institucije državne vlasti. U društvima u kojima ima više etničkih identiteta nastaje međuetnički konflikt, jer svaka zajednica nastoji da ostvari maksimum sopstvenih interesa i vrijednosti, kao izraz nekooperativnih međunacionalnih odnosa. Drugi aspekt odnosi se na *legitimitet,* jer predstavnici etničke zajednice imaju pravo da vrijednosti i interese zajednice ugrađuju u strukturu institucija državne vlasti.

Protivrječni procesi prožimanja i sučeljavanja identiteta i legitimiteta etničkih zajednica na prostoru Bosne i Hercegovine iskazuje se u dva osnovna vida:

1. Konfliktni odnosi između etničkih zajednica i odsustvo neophodne zajedničke saglasnosti oko bitnih pitanja društva i države, etnička zajednica ne priznaje i ne prihvata drugu etničku zajednicu i ne može da gradi zajedničku političku osnovu neophodnu za održivost države.

2. Svaka etnička zajednica nastoji da nezavisno od drugih zajednica podržavi svoje interese na nivou federalne jedinice (entiteta) ili na nivou saveznih državnih institucija. Etnička zajednica koja preferira jačanje saveznih institucija ima uglavnom negativan stav prema državnoj vlasti na nivou federalnih jedinica, a etnička zajednica koja preferira jačanje vlasti

[219] Arend Lajpraht: *Demokracija u pluralnim društvima,* „Globus i Školska knjiga", Zagreb 1992. godine. Elemente konsocijalizma koje je utemeljio Lajpraht ovdje navodimo u slobodnijoj interpretaciji u kontekstu realiteta Bosne i Hercegovine i njenih konsocijalnih potencijala.

na nivou federalne jedinice ima negativan odnos prema institucijama na saveznom nivou.

Ukupni etnički i međuetnički problemi na Balkanu proizilaze iz pitanja: koja etnička zajednica ima pravo da stvori državu ili da, s drugim zajednicama, bude ravnopravan konstitutivni subjekt u državi? Odgovori se mogu svrstati u dva osnovna modela. Jedan model je liberalni i podrazumijeva *utapanje* etničkih grupa u jednu naciju, kao novu zajedničku vrijednost, u kojoj država čini bitan vrijednosni sadržaj. To je proces stvaranja građanske nacije, apstrahovane od različitih, pojedinačnih etničkih identiteta koja podržava državu kao suštinski dio njenih vrijednosti. Kod ovog modela stvaranja nove „nadnacionalne" vrijednosti nameće se pitanje: kako nastaje nova opšta vrijednost, apstrahovana od pojedinih etničkih vrijednosti? Da li je to novostvoreni nacionalni identitet ili je identitet najveće etničke zajednice adaptiran i proširen, sistemom asimilacije, na druge etničke zajednice? Ako je to novostvoreni zajednički građanski identitet kojim se prevazilaze podjele, tada imamo legitimne građanske sadržaje nastale u procesu konsocijalne saradnje podijeljenih etničkih grupa. Novi građanski sadržaj može nastati kao unutrašnji rezultat u državi na osnovi neposredne saradnje etničkih grupa, a može nastati i kao „uvozni" sadržaj u procesu integracije države u Evropsku uniju. Ako građanski sadržaj nije novostvorena zajednička vrijednost, nego je prošireni identitet najbrojnije nacije, koji na osnovi asimilacije i hegemonije obuhvata i druge nacionalne identitete, tada se radi o nelegitimnom građanskom sadržaju. Najbrojnija nacija obično koristi model državljanstva koje izjednačava sa nacijom i ovdje se posebni etnički identiteti redukuju na nivo manjinskih i pojedinačnih ljudskih prava. Identitet etničke nacije i legitimitet njenih predstavnika su nezaobilazni elementi u izgradnji konsocijalnog političkog sistema u Bosni i Hercegovini, bez obzira na brojne protivrječnosti koje nastaju u navedenim relacijama.

Široke koalicije. *Državna vlast, zasnovana* na *širokoj koaliciji* predstavnika svih važnih segmenata pluralnog društva, u Bosni i Hercegovini znači uključenost u vlast legitimnih predstavnika sve tri etničke zajednice. Princip široke koalicije u realnosti etnički podijeljenih društava znači priznanje zajedničke suverenosti i ravnopravne konstitutivnosti autohtonih etničkih zajednica. Svrha širokih koalicija je podjela vlasti kao njeno zajedničko vršenje. *„Podjela vlasti zahtijeva da se državom upravlja zajednički, a ne da to čini samo jedna uža grupa."*[220] Podjela vlasti, u kontekstu širokih koalicija kao principa konsocijativne demokratije, je podjela u vršenju jedne vlasti i ne znači podjelu vlasti kao

[220] Florian Bieber, *Institucionaliziranje etničnosti – postignuća i neuspjesi nakon ratova u Bosni i Hercegovini na Kosovu i u Makedoniji.* „Forum Bosna", Sarajevo, 2004. godine, str. 49.

izbornog „plijena”. S druge strane, podjela vlasti u formi široke koalicije nije moguća bez prethodnog definisanja odnosa etničkih zajednica prema postojećoj državi. *„Podjela vlasti zahtijeva pristanak većine zastupnika različitih grupa u određenom sistemu.”*[221] Bitan element širokih koalicija je saglasnost vladajućih elita oko jednog političkog programa kao plana djelovanja u mandatnom periodu. U Bosni i Hercegovini nema spremnosti vladajućih elita da se slože oko programa razvoja društva i države, jer se državna vlast ne doživljava kao pravo i obaveza, nego kao izborni plijen koji treba podijeliti među političkim partijama, bez obaveza i odgovornosti. Činjenica da dugo nakon izbora nije formirana vlast na nivou Bosne i Hercegovine, potvrđuje da političke partije nemaju odgovornost prema građanima i narodima. Vladanje u ime naroda transformisano je u vladanje nad narodom, što za posljedicu ima jačanje partijske vlasti i redukovanje demokratije u političkom sistemu. Koalicija više stranaka iz tri etničke zajednice, nastala nakon prvih višestranačkih izbora u jesen 1990. godine, postojala je samo kao „matematička formula” neopohodna za preuzimanje i vršenje vlasti. Programskih koalicija, zasnovanih na zajedničkim političkim ciljevima i odnosom prema državi, nije bilo i nema ih ni sada. Nacionalne elite su *„odigrale ključnu ulogu u mobilizaciji etničkih identiteta”*,[222] ali nisu uspjele da stvore minimum zajedničke osnove o statusu i organizaciji države.

Pojam *široka koalicija* u Bosni i Hercegovini obuhvata i predstavnike tri etničke zajednice, jer nakon Odluke ustavnog suda BiH sve tri zajednice su ravnopravne na cijelom prostoru države. Velika koalicija, koja uključuje bitne političke partije i pripadnike svih etničkih zajednica, treba da ima širok legitimitet za donošenje odluka i to je njena osnovna svrha. Sporno političko pitanje je: da li iz drugih etničkih zajednica treba uključiti njihove predstavnike ili pripadnike? Ako su predstavnici, tada trebaju imati legitimitet etničke zajednice. *Na primjer, ako u Vladi Republike Srpske treba da bude pet Bošnjaka ili tri Hrvata, logično je da njih predlože političke partije koje su u bošnjačkom i hrvatskom biračkom tijelu ostvarile najbolji rezultat i imaju legitimitet. Isti princip vrijedi i za Federaciju BiH, jer ako u Vladi Federacije treba biti pet Hrvata i tri Srbina, tada te ljude treba da predlože političke partije koje su dobile najviše glasova u hrvatskomi srpskom biračkom tijelu i koje legitimno zastupaju hrvatsku i srpsku etničku zajednicu.*[223] Ako u državnoj vlasti imamo samo pripadnike drugih etničkih zajednica, oni nemaju legitimitet da zastupaju svoje nacije i odgovaraju političkim partijama koje su ih

[221] Isto, str. 49.
[222] Isto, str. 23.
[223] Danas u BiH postoji problem legitimiteta, jer pojedine funkcionere iz jedne nacije nisu birali pripadnici te nacije. Član Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda izabran je uglavnom od strane bošnjačkih birača i nema legitimitet hrvatskih birača. Potpredsjednik Republike Srpske je izabran uglavnom od srpskih birača i nema legitimitet hrvatskih birača.

postavile u vlast. Vladajuće političke partije imaju „svoje" Srbe, Hrvate i Bošnjake i formalno popunjavaju kvote rezervisane za pripadnike drugih nacija sa svojih partijskih listi.

Široke koalicije, formirane na osnovu izborne nužnosti i zajedničkog interesa *„podjele plijena",* bez minimalne programsko-političke osnove, ne mogu dati demokratski kvalitet svojstven konsocijativnoj demokratiji. Ustavni i politički sistem u Bosni i Hercegovini potencijalno omogućuje stvaranje širokih koalicija, ali to nije dovoljno ukoliko nema zajedničke osnove između političkih partija iz različitih etničkih zajednica. *„Da bi se formirala koalicija za zajedničko donošenje odluka i uključenje svih grupa, mora postojati spremnost svih glavnih stranaka koje učestvuju u formiranju Vlade da se uključe „drugi", inače bi zakonska zastupljenost ostala tek puka zastupljenost, što bi dovelo do toga da Vlada izgleda poput umanjene replike parlamenta."*[224]

Široke koalicije kao bitan element konsocijativne demokratije u Bosni i Hercegovini nisu moguće sve dok vladajuće elite vršenje vlasti shvataju kao vlasništvo nad vlasti, a društvene i državne resurse kao partijski izborni plijen. Široke koalicije su bitan varijabilni element, od kojeg zavisi funkcionisanje drugih sadržaja konsocijativne demokratije. Kada postoji politička saglasnost konstitutivnih društvenih grupa, tada se i odnos pozicije i opozicije relaksira, etnički veto se manje koristi, teritorijalna autonomija ne sadrži secesionističke procese. Široke kolacije mogu imati nedemokratski i demokratski karakter. Da bi uspostavile koaliciju, partije jačaju međusobnu saradnju i kreiraju politički program i ciljeve koji postaju državni i društveni program i ciljevi. Partijske elite kao subjekti političkog programa u funkcionisanju države ne žele da se odreknu svoje ključne uloge i ne žele da prenesu moć na državne institucije. Jačanjem i legalizovanjem moći partijskih elita legalizuje se partijska država, koja ima za posljedicu ukidanje političkog pluralizma i pravne države. Na ovaj način nastaje nedemokratski oblik široke koalicije partijskih oligarhija i autokratija. Da bi se uspostavila demokratska široka kolacija nužno je postojanje pravne države, pa se partijska koalicija stvara u atmosferi suprematije ustava i ljudskih prava. Partije neće stvoriti partijsku državu kada im je to ustavom onemogućeno i prenijeće moć na državne institucije kada to moraju. Demokratski oblik širokih koalicija nije moguć bez pravne države, a pravna država opet nije moguća bez suprematije ustava. Bosna i Hercegovina ima potencijale za stvaranje demokratskih širokih kolacija, ali one još uvijek nisu moguće zbog dominacije partijske države, koja ima za posljedicu marginalizaciju pravne države i ustavne suprematije.

Proporcionalni izborni sistem. *Proporcionalni izborni sistem* u Bosni i Hercegovini podrazumijeva uključenost svih relevantnih grupa u

[224] Florian Bieber nav. djelo, str. 53.

vršenje vlasti, i njegova je suština u načinu vršenja vlasti i ona se ne iscrpljuje proceduralnim izbornim pravilima. Proporcionalni sistem obuhvata način izbora i način vršenja vlasti i to je nedjeljiva cjelina, gdje svi subjekti koji su stekli legitimitet na izborima vrše vlast u skladu sa svojim izbornim rezultatom. Međutim, u praksi se događa transformacija proporcionalnog u većinski izborni sistem, gdje dolazi do nedemokratskog odvajanja načina vršenja vlasti od načina izbora vlasti, vlast se proporcionalno bira, a većinski se vrši.

Jedna od suštinskih grešaka međunarodnih faktora bilo je uvjerenje da se, čestim izborima i izbornim inženjeringom, može upravljati etničkim odnosima i prevazilaziti međuetničke podjele. U tom cilju, modelirani su proporcionalni sistemi u varijantama: *rezervisanih mjesta, dobijanje mandata sa kompenzacionih lista, prebrojavanje glasova iz inostranstva, zabrana kandidovanja na izbornim listama, lustracija određenog broja stranačkih funkcionera itd.* Svrha izbornog inženjeringa, koji je do izbora 2004. godine vodila *Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju*–OSCE, bila je umanjenje uticaja „nacionalističkih" stranaka: SDS, SDA, HDZ i uvećanje uticaja „socijaldemokratskih" stranaka, kao što su: SNSD, PDP, SBiH, SDP BiH i *Stranka „Radom za boljitak"*. Nakon sedmogodišnjeg izbornog inženjeringa, vodeće predratne i ratne stranke izgubile su dominaciju i uticaj, a vlast su dobile stranke „socijaldemokratske" orijentacije, koje se programski ne razlikuju od „nacionalnih" stranaka. Očekivani rezultat prevazilaženja političkih sukoba među etničkim zajednicama nije uslijedio, jer su etničke podjele ostale iste, problemi identični, a međuetnički sukobi još više dobili na intenzitetu. Zamjena „nacionalističkih" stranaka „socijaldemokratskim", suštinski, nije promijenila međuetničke odnose, jer međupartijske razlike ne slijede programske sadržaje, nego pripadnost etničkoj zajednici. Karakterističan primjer je *Srpska demokratska stranka i Savez nezavisnih socijaldemokrata* u Republici Srpskoj. *Srpska demokratska stranka* je nakon 1996. godine, zbog pritisaka međunarodnih faktora, sve više napuštala „nacionalističke" i ispoljavala „socijaldemokratske" stavove i na taj način je izgubila izbore. S druge strane, *Savez nezavisnih socijaldemokrata* je sve više napuštao „socijaldemokratske", a iskazivao „nacionalističke stavove" i tako došao do ubjedljive izborne pobjede 2006. godine. U Bosni i Hercegovini proporcionalni sistem funkcioniše samo u periodu izbora, ali se ne nastavlja nakon izbora u mandatu vršenja vlasti. Transformacija proporcionalnog u većinski izborni sistem karakteristična je i za druge demokratske države i ovdje Bosna nije izuzetak. Dio državne vlasti u Bosni i Hercegovini vrši se proporcionalno prema nacionalnim kvotama u onoj mjeri koliko je to Ustavom obavezujuće.[225]

[225] *Vijeće naroda u RS*: 8 Srba, 8 Hrvata, 8 Bošnjaka i 4 Ostali.

Pravo veta nedominantnih zajednica. Pravo veta nedominantnih zajednica je takođe bitan princip konsocijativne demokratije koji omogućava manjinskoj zajednici da blokira donošenje odluka iz sfere vitalnih nacionalnih interesa. Etnički veto proizilazi iz autohtonosti i suverenosti etničke nacije i predstavlja pravni izraz njene državotvornosti koji joj omogućava ravnopravnost sa drugim nacijama. U teorijskom i praktično-političkom poimanju etničkog veta, u današnje vrijeme, prisutna je inercija da se on svede, isključivo, na pravni pojam. Ovakvo poimanje redukuje njegovu suštinu, jer je etnički veto političko-pravni pojam u kojem se prvo definišu suvereni interesi etničke nacije, a potom pravno uobličavaju. Pravo veta u Bosni i Hercegovini nije samo zaštitničko pravo kojim etnička nacija štiti svoj identitet, nego je aktivno pravo političkog odlučivanja o svim bitnim elementima statusa, organizacije i funkcionisanja države.

Etnički veto, kao aktivno pravo odlučivanja, iskazuje se u više faza: uobličavanje legitimnog interesa unutar državotvorne nacije, usaglašavanje zajedničkog interesa između etničkih nacija i usaglašavanje protivrječnosti između etničkih i građanskih elementa u funkcionisanju političkog sistema.

U prvoj fazi se, u okvirima etničke zajednice, profiliše njen nacionalni sadržaj i interes i legalizuje se subjekt koji će taj interes predstavljati i ostvarivati na legitiman način. Suština je u tome da nacionalni subjekti vjerno izražavaju legitimitet nacionalnih vrijednosti i ciljeva. U drugoj fazi, nacionalne elite predstavljaju legitimni program nacije i usaglašavaju ga sa programima drugih nacionalnih elita (*akomodacija elita – Lajpraht*). Kao rezultat usaglašavanja na osnovi kompromisa i političke koegzistencije, definiše se prihvatljiv zajednički interes za sve etničke zajednice. Ova faza je od suštinskog značaja za Bosnu i Hercegovinu, jer je u ovom nivou najviše različitosti i međunacionalnih sukoba. U trećoj fazi, na osnovi postignute međunacionalne saglasnosti, izgrađuju se elementi zajedničke vrijednosti ili interesa, koji se prožimaju sa posebnim elementima etničke nacije u

---

Dom naroda u FBiH: 17 Srba, 17 Hrvata, 17 Bošnjaka i 7 Ostali. *Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH*: 5 Srba, 5 Hrvata, 5 Bošnjaka. *U parlamentima entiteta* najmanje po četiri poslanika iz jedne od tri etničke nacije. *Vlada Republike Srpske*: *8 Srba, 5 Bošnjaka i 3 Hrvata. Vlada Federacije BiH:* 8 Bošnjaka, 5 Hrvata i 3 Srbina. *Savjet ministara BiH*: zamjenici ministara iz različitih etničkih zajednica i jedna trećina ministara iz RS, a dvije trećine iz Federacije BiH. *Predsjedništvo BiH*: jedan Srbin, jedan Hrvat i jedan Bošnjak. *Ustavni sud BiH:* 2 sudija iz RS i 4 sudije iz Federacije BiH. *Vijeće za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa* pri ustavnim sudovima entiteta: po 2 pripadnika iz tri etničke nacije i 1 iz reda Ostalih. *Najviše državne funkcije u entitetima*: predsjednik Ustavnog suda, predsjednik Vrhovnog suda, predsjednik Vlade, Glavni tužilac, predsjednik Republike i predsjednik Narodne Skupštine, moraju biti iz sve tri etničke nacije, a najviše dvije funkcije mogu biti iz jedne nacije. *Predsjednik i potpredsjednici Federacije BiH*: Srbin, Hrvat i Bošnjak *Predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske*: Srbin, Hrvat i Bošnjak.

jednu demokratsku pluralističku cjelinu. Ključno je pitanje: koliko su nacionalne elite sposobne da uspješno realizuju drugu i treću fazu, jer od toga zavisi oblik međunarodnog angažmana u Bosni i Hercegovini? Sve navedene faze nalaze se u determinističkom odnosu, jedna uslovljava drugu, jer nije moguće postići saglasnost sa drugim nacijama bez prethodno utvrđenog legitimnog interesa vlastite nacije. Nije moguće ostvariti neophodne građanske vrijednosti, ako se prethodno ne usaglase interesi i vrijednosti etničkih nacija. Takođe, nije moguće usaglasiti interese etničkih nacija bez neophodnih građanskih vrijednosti i sadržaja. Etnički veto u Bosni i Hercegovini nije izdvojeni pravni institut koji se može iscrpiti pravnim normama, nego je izraz konstitutivnog prava etničke nacije koje prožima ukupni ustavni i politički sistem države. Osnovna hipoteza u istraživanjima problema etničkog veta mogla bi da glasi: *„Kada postoji demokratska međuetnička saradnja, tada se veto iskazuje u početku ili sredini procesa odlučivanja, kroz pravno saglasan institucionalni sistem, ako nema demokratske međuetničke saradnje, tada se veto nalazi na kraju procesa odlučivanja i iskazuje kroz protivrječan i blokirajući institucionalni sistem".*

Ostvarivanje etničkog veta u Bosni i Hercegovini protivrječno je u aspekatima: legitimiteta, odnosa etničkog i entitetskog, temporalne dimenzije, modela iskazivanja i institucionalnog procesa ostvarivanja.

Legitimitet veta obuhvata sadržaj i subjekte njegovog iskazivanja. Da li je prezentovani nacionalni cilj u političkoj praksi vjeran izraz nacionalnih vrijednosti i da li ih subjekt iskazivanja na vjerodostojan način prezentuje? U političkoj praksi su moguća dva osnovna modela u definisanju nacionalnog legitimiteta. *Demokratsko-kooperativni* model podrazumijeva da vladajuća partija, u saradnji sa drugim subjektima unutar nacije, profiliše sadržaje nacionalnih interesa sa kojima se identifikuje većina njenih pripadnika. U ovom procesu, partija svoje partikularne interese i ideologiju reformiše i prilagođava opštem interesu i tako stiče svojstvo konstitutivnog subjekta u ime nacije. *Nedemokratski – nametnuti* model podrazumijeva da vladajuća partija nameće svoj partikularni program i ideologiju, kao opšti nacionalni program, stvara se diktatura partijske vlasti, a etnički veto gubi legitimitet. Jedno od najspornijih pitanja legitimiteta etničkog veta u Bosni i Hercegovini odnosi se na subjekte iskazivanja u institucijama zakonodavne vlasti. Ukazaćemo na osnovne protivrječnosti koje derogiraju legitimitet nacionalnog veta, u postojećem ustavno-pravnom sistemu. Institucionalni sistem ostvarivanja prava etničkog veta organizovan je na posredničko-delegatskoj osnovi, što je suprotno njegovoj suštini. Nema ustavne logike da građanski poslanici odlučuju o vitalnim interesima etničke nacije, jer tako, na posredan način, biraju delegate koji će štititi vitalne nacionalne interese. Dejtonskim sporazumom je utemeljena navedena protivrječnost kroz ustavne norme o formiranju *Doma naroda* na nivou Bosne i Hercegovine. Osnovni zahtjev

nacionalnog legitimiteta podrazumijeva da se predstavnici nacije u parlamentarnom domu biraju neposrednim izborom od strane svih pripadnika dotične nacije na teritoriji Bosne i Hercegovine. Legitimitet poslanika u građanskom domu nije moguć bez neposrednog izbora, a isto tako ni legitimitet predstavnika u nacionalnom domu nije moguć bez neposrednog izbora. Ako poslanici građanskog doma mogu da biraju delegate nacionalnog doma, zašto ne bi moglo i obrnuto, da neposredno izabrani predstavnici nacionalnog doma biraju delegate građanskog doma? Ustavnim izmjenama, nakon odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine iz 2000. godine, zadržan je posredan izbor predstavnika u Domu/Vijeću naroda u oba entiteta, što predstavlja dodatnu redukciju legitimiteta etničkog veta.

Ako poslanici u domu građana imaju legalitet da formiraju drugi organ, koji će odlučivati o vitalnim interesima etničkih nacija, zašto se o nacionalnim interesima ne odlučuje u okviru građanskog doma, pa *Vijeće naroda* ne bi bilo potrebno? Ako poslanici iz građanskog doma ne mogu direktno odlučivati o vitalnim interesima etničke nacije, kako mogu da biraju drugi organ koji će o tome odlučivati? Na kojem legitimitetu se temelji ustavna norma koja ovo definiše? Kada se definiše neki organ u okviru zakonodavne vlasti koji odlučuje o nacionalnom vetu, taj organ bi trebalo da predstavlja instancu konačne odluke. Ako je etnički veto pravni izraz suverenosti nacije, o njemu ne može odlučivati ni jedan organ izvan te nacije. Postojeća ustavna rješenja i u ovom aspektu redukuju legitimitet nacionalnog veta, jer konačnu odluku o vetu donose ustavni sudovi. I ovdje se može postaviti pitanje: na kom legitimitetu se temelji ustavna norma da su ustavni sudovi organi konačne odluke o etničkom vetu? Etnički veto u Bosni i Hercegovini ima sporan legitimitet, sve dotle dok se ne promijene ustavne odredbe, u smislu da pripadnici jedne etničke nacije neposredno biraju svoje predstavnike u Dom naroda i da ovaj dom, bude instanca konačne odluke, a ne Ustavni sud.

Odnos etničkog i entitetskog sadržaja u iskazivanju veta takođe je protivrječan i komplikuje ukupnu proceduru ostvarivanja ovog kolektivnog političkog prava. Ovdje su moguća dva osnovna modela.

Jedan model se zasniva na manipulaciji nacionalnim interesima i podrazumijeva da se etnički veto transformiše u entitetski. Vladajućim partijskim elitama u entitetima najviše odgovara ovakav model, jer se objedinjuje entitetsko i etničko (podržavljuje se etnička vrijednost), a partija koja je dobila entitetske izbore, ujedno, postaje i subjekt iskazivanja interesa etničke nacije u cjelini. Transformacija etničkog u entitetsko suprotna je ustavnim odredbama, posebno nakon odluka *Ustavnog suda BiH* o ravnopravnoj konstitutivnosti sve tri nacije na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Osnovni problem ovog modela je u tome što podrazumijeva konfederalno uređenje države, sa tri etničko-nacionalna entiteta. Sadašnje ustavno rješenje, s dva entiteta, ne omogućava trima nacijama da se u

jednakom kapacitetu podržave kroz institucije entiteta. Interesi hrvatske nacije, za razliku od interesa srpske ili bošnjačke, ne mogu da se izraze u dovoljnom kapacitetu. Interes entiteta je postao dominantan u odnosu na interes naroda, kao da narod postoji zbog entiteta, a ne obrnuto. Dejtonskim sporazumom je definisan Dom naroda kao drugi dom Parlamentarne skupštine, a ne dom entiteta.

Vladajuće političke partije iz Republike Srpske preferiraju dominaciju entitetskog interesa izjednačavajući ga sa etničkim, što je suprotno ustavnim rješenjima nakon 2002. godine. Prema navedenoj protivrječnosti entitet je važniji od etničke nacije, i ukupni interesi nacije redukuju se u okvire entiteta i podređuju interesima vladajuće partijske elite. Predstavnici etničke nacije u institucijama na nivou Bosne i Hercegovine *(Predsjedništvo, Dom naroda, Vijeće ministara, Ustavni sud)* prema ovom modelu više ne predstavljaju naciju, nego entitet, pa su time i odgovorni entitetu, a ne naciji. Odgovornost prema entitetu podrazumijeva obavezu predstavnika u saveznoj vlasti da usaglašavaju svoje stavove sa institucijama entitetske vlasti, čime oni postaju delegati entiteta sa imperativnim mandatom. Uspostavljanje imperativnog mandata nema uporište u Ustavu Bosne i Hercegovine, i ovakav način djelovanja je karakterističan za konfederalno uređenje.

Drugi model polazi od ustavnih određenja i podrazumijeva da etnički veto bude odvojen od entitetskog i da se ostvaruje u odvojenim procesima, na nivou entiteta i na nivou Bosne i Hercegovine. Ovaj model uključuje i ravnopravnu državotvornost sve tri etničke nacije, u svakom od entiteta, što podrazumijeva federalno uređenje države. Dejtonskim sporazumom pitanje entiteskog i etničkog sadržaja veta je *„hibridno miksano"*, u očekivanju da će se ono razriješiti kroz razvoj demokratije u Bosni i Hercegovini. Očigledno, navedena protivrječnost entitetskog i etničkog nije razriješena i predstavlja jedan od aspekata aktuelnih ustavnih promjena. *„Povezanost teritorije i etničke zastupljenosti treba biti zamijenjena izborom etničke ili teritorijalne zastupljenosti."*[226] Ako bi nacionalni veto bio teritorijalan, umjesto *Doma naroda* trebalo bi da postoji do*m entiteta*, a entitetska delegacija bi imala višeetnički karakter. Ukoliko je veto etnički, predstavnike tri etničke zajednice treba da neposredno biraju pripadnici određene etničke zajednice na prostoru cijele Bosne i Hercegovine, kao predstavnike u *Domu naroda.* U situaciji kada, istovremeno, postoji entitetski i etnički veto, ovaj institut odlučivanja obuhvata ukupni kapacitet *Parlamenta,* oba njegova doma, jer *Predstavnički dom* funkcioniše sa entitetskim vetom, a *Dom naroda* sa etničkim vetom.

[226] Florian Bieber*: Institucionaliziranje etničnosti (postignuća i neuspjesi nakon ratova u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Makedoniji,* „Forum Bosna", Sarajevo, 2004. godine, str. 94.

Postojanje instituta veta, u oba skupštinska doma, daje maksimalnu zaštitu nacionalnih interesa, ali ima za posljedicu demokratski deficit zbog nepostojanja doma građana. Etnički veto je sporan zbog deficita legitimiteta u izboru nacionalnih predstavnika, a entitetski je sporan zbog multietničkog deficita. Etnički i entitetski veto ukazuju i na problem protivrječnosti u funkcionisanju državne vlasti, koja se manifestuje u pogledu konstitutivnosti entiteta i nacije. U nazivu Parlamentarnog doma na nivou Bosne i Hercegovine definisana je nacionalna konstitutivnost, jer ne postoji *dom entiteta* nego *Dom naroda.* U Parlamentu *Federacije BiH,* takođe, postoji *Dom naroda*, ali ne i *dom kantona,* čime se, i na ovom nivou potvrđuje konstitutivnost nacije. U zakonodavnoj vlasti *Republike Srpske* postoji *Vijeće naroda,* kao oblik etničkog subjektiviteta. Očigledno je, Ustavom Bosne i Hercegovine definisana konstitutivnost etničkih nacija u primarnom obliku, dok je u sekundarnom obliku definisana teritorijalna konstitutivnost entiteta. Ne može se na legitiman način iskazivati entitetski interes koji bi bio iznad nacionalnog interesa, ili koji bi dovodio u neravnopravan položaj interese sve tri državotvorne nacije. Vladajuće partijske elite, prema nacionalnoj pripadnosti i konkretnim prilikama, naglašavaju primat nacionalne ili entitetske konstitutivnosti, u zavisnosti od toga šta im kada odgovara. Dejtonskim sporazumom *Predstavnički dom* Parlamentarne skupštine BiH je građanski dom, ali u praksi ovaj dio vlasti sve više se tranformiše u *dom entiteta,* koji nije dejtonska kategorija. U višenacionalnim državama etnički veto je legitimno pravo, ali nije aposlutna kategorija, jer je i građansko predstavništvo takođe legitimno pravo. Nije ustavno da etničko bude podređeno građanskom, ali isto tako nije ustavno da građansko bude podređeno etničkom. Dejtonskim sporazumom izbalansiran je odnos etničkog i građanskog, ali elite na vlasti manipilušu navedenim kategorijama u zavisnosti od realnih političkih prilika i interesa.

Temporalni aspekt prava veta određuje njegovu efikasnost i suštinski smisao u zavisnosti od vremena korištenja u procesu donošenja odluka, veto može biti zaštitnički i preventivni. Kao preventivno pravo, u procesu usaglašavanja veto istovremeno obezbjeđuje ravnopravnost nacija i funkcionalnost državne vlasti, što je bit konsocijalizma. Kao naknadno zaštitničko pravo, kojim se jedna etnička zajednica štiti od druge, veto ne obezbjeđuje funkcionalnost države i društva, a nije ni garancija ravnopravnosti naroda. Pozicija veta na kraju, u sredini, ili na početku procesa političkog odlučivanja, određuje njegove efekte i ukupni demokratski kapacitet.

Ako u višeetničkom društvu postoji veći stepen međusobnog prihvatanja i saglasnosti između segmentiranih zajednica, veto se pozicionira na početak procesa. To znači, sve bitne etničke zajednice učestvuju u kreiranju odluka i akata i na početku procesa usaglašavaju svoje interese. Nakon početnog usaglašavanja, naredna demokratska

procedura donošenja akata nije opterećena međuetničkim sukobima i država može efikasno da funkcioniše. Ovaj model podrazumijeva postojanje etničkog veta u izvršnoj vlasti i u parlamentarnim radnim tijelima. Takođe, u određenom stepenu međuetničke saglasnosti, veto može biti pozicioniran u sredini demokratskog procesa. Pojedine etničke zajednice definišu svoje posebne interese kroz prijedloge, inicijative i nacrte akata, a zatim u parlamentarnoj proceduri usaglašavaju zajedničku formu i sadržaj. U trećoj varijanti, kada nema minimalne međuetničke saglasnosti pravo veta je pozicionirano na kraju demokratskog procesa. Odluke se donose kroz parlamente većinom glasova, bez međuetničke saglasnosti, a predstavnici etničkih zajednica naknadno procjenjuju da li doneseni akti štete njihovim vitalnim interesima. Ovaj model je aktuelan u Bosni i Hercegovini i sadrži komplikovane procedure koje opterećuju funkcionisanje državne vlasti, a ne obezbjeđuju ostvarivanje etničkog veta (*primjeri Vijeća naroda u Republici Srpskoj, Doma naroda u Federaciji BiH i Doma naroda na nivou Bosne i Hercegovine). U* pripremi zakona, odluka i drugih akata državnih vlasti u entitetima i na nivou Bosne i Hercegovine, ne postoji zajednički rad i usaglašavanje. Svaka etnička zajednica nastoji da svoje posebne interese podržavi i izbjegne usaglašavanje s drugim etničkim zajednicama. Etnička zajednica koja je isključena iz usaglašavanja koristi nacionalni veto da bi naknadno zaštitila svoje vitalne interese. Temporalni aspekt veta je indikator postojanja saglasnosti između nacionalnih elita: ako saglasnost postoji, veto se pomjera na početak ili u sredinu procesa odlučivanja. Kada nema međunacionalne saglasnosti, etnički veto se pomjera na kraj procesa odlučivanja, što je sada slučaj u Bosni i Hercegovini.

Model iskazivanja etničkog veta je, takođe, bitan faktor nacionalne ravnopravnosti i državne efikasnosti. Da li je definisanje veta u Ustavu dovoljno da se iskažu vitalni interesi etničke nacije ili je neophodan i posebni organ koji izražava originerna prava etničke zajednice? Kada se vitalni nacionalni interes definiše ustavnom normom, sadržaj veta je identičan za sve etničke zajednice, što nije realno, jer neki bitan element za jednu zajednicu ne mora da bude i za drugu.

Prednost ovog modela je u tome što normativno-pravno definisan sadržaj vitalnog interesa, što olakšava procedure njegove primjene. Nedostatak ovoga modela je što se kroz pravne procedure pojavljuju državne institucije kao konačni autoriteti i odlučuju o tome da li je vitalni interes jedne nacije povrijeđen ili nije (*pozicije Vijeća za zaštitu vitalnog interesa pri ustavnim sudovima entiteta*). Nije legitimno, ali ni ustavno logično, da o nacionalnom interesu jedne etničke zajednice odlučuje neki subjekt izvan te etničke zajednice, jer se u tom slučaju veto definiše kao pravo iz nadležnosti državne institucije, a ne kao pravo iz suverenosti naroda. Suština veta, kao izraza suverenosti etničke nacije, upravo i jeste u tome da neki organ, ili subjekt izvan jedne nacije, ne može da tumači i

odlučuje o ugroženosti interesa te nacije. Legitimni predstavnici nacije, neposredno izabrani, treba da budu jedini i konačni autoritet za tumačenje i odlučivanje, šta je korisno, a šta štetno po vitalne interese nacije koju predstavljaju. Pravna inercija, da se što veći broj pitanja precizno normira, predstavlja dobru namjeru, ali i nerijetko i štetnu posljedicu. U ustavnim rješenjima na nivou entiteta hibridno je riješeno pitanje načina iskazivanja veta. Posmatrano s pozicija „čistog prava", navedeni ustavni sadržaj je protivrječan, jer je *„pojam vitalnog nacionalnog interesa prenio iz predjela objektivnog prava u područje subjektivne politike, dajući legalitet potencijalnim zloupotrebama samog pojma vitalnog interesa u političke svrhe"*.[227] Posmatrano s pozicija suverenosti nacije, ustavni sadržaj nije protivrječan, jer je neophodno da se vitalni interesi ustavno normiraju, ali je isto tako neophodno i postojanje organa koji može pokrenuti određena pitanja iz sfere vitalnog interesa. U procesu donošenja odluka, bitan aspekt je i *proceduralni sistem ostvarivanja etničkog veta*. Na nivou Bosne i Hercegovine ustanovljen je *Dom naroda* kao nacionalni dom koji odlučuje o vitalnom interesu. Ostvarivanje prava etničke nacije (član IV, stav 3. tačke e. i f, Ustava BiH) proceduralno je protivrječno definisano, tako da se u krajnjem ishodu, ne može ostvariti.

Ako većina delegata jednog nacionalnog kluba (tri delegata) donese odluku da je povrijeđen vitalni interes po nekom aktu koji je već donio Predstavnički dom, tada ta odluka postaje punovažna samo ako je usvoje većine i u druga dva nacionalna kluba. Bošnjaci odlučuju o vitalnom interesu Srba, Srbi o vitalnom interesu Bošnjaka itd. Ako sve tri većine u nacionalnim klubovima ne donesu odluku, Predsjedavajući Doma formira komisiju od tri člana (Srbin, Hrvat, Bošnjak) da u roku od pet dana razriješe problem i ako ga ne razriješe, pitanje se upućuje Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine i tu nastaje vrhunac ustavne nelogičnosti. U Ustavnom sudu BiH odlučuje se većinom glasova, a čine ga dva Srbina, dva Hrvata, dva Bošnjaka i tri međunarodna predstavnika. Ustavni sud BiH kao organ konačne odluke može da donese odluku da određeni akt Parlamentarne skupštine BiH ne povređuje vitalne interese jedne od etničkih nacija, iako sudije Ustavnog suda iz te nacije smatraju suprotono. Navedena procedura je nelegitimna, jer odluku o vitalnim interesima jedne nacije mogu da donose pripadnici druge nacije. U Republici Srpskoj ustanovljeno je Vijeće naroda kao organ zakonodavne vlasti, sastavljeno od tri nacionalna kluba u jednakom broju (po osam delegata) i kluba manjina u manjem broju (četiri delegata). Navedeni organ je nastao kao rezultat političkog kompromisa između predstavnika tri nacije, jer postoje dvije varijante (pogledati str. 283–284), gdje se po varijanti B postupak upućuje u Ustavni sud Republike Srpske. Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog

[227] Miroslav Mikeš, *Bosna i Hercegovina i vladavina prava,* „Atlantik bb" Banja Luka, 2008. godine, str. 258.

interesa od sedam članova (po dva iz tri konstitutivna naroda i jedan iz reda Ostalih) donosi konačnu odluku. Ovakvo rješenje je hibridno i protivrječno u primjeni. Kada Vijeće Ustavnog suda odlučuje o procedurama odluke donosi većinom, a kada odlučuje o meritumu odlučuje manjinom. Formalno-pravno, ovo predstavlja protivrječnost, jer je „neshvatljivo da dvoje sudija može preglasati pet sudija".[228]

Ustavom je dato pravo da dvoje članova Vijeća pri Ustavnom sudu RS, iz reda jedne etničke nacije, može u meritumu odlučiti da određeni akt predstavlja povredu vitalnih nacionalnih interesa. Ustavni sud Republike Srpske je izbjegao primjenu ove ustavne norme tako što je donio Poslovnik o svom radu, u kojem je definisano većinsko odlučivanje. Bez obzira što Poslovnik nije u skladu sa Ustavom, nema organa iznad Ustavnog suda koji može da promijeni Poslovnik.

U Federaciji BiH postoji dvodomna skupština, vitalni interes se ostvaruje u *Domu naroda* (nakon ustavnih izmjena 58 delegata, po 17 iz tri državotvorna naroda i 4 iz reda Ostalih). Većina delegata u jednom nacionalnom klubu (devet delegata) može pokrenuti proceduru, a odluka je usvojena kada je prihvate i većine ostalih klubova. Ako ne prihvate, formira se tročlana nacionalna komisija, a ako, opet, ne dođe do saglasnosti, pitanje se prosljeđuje *Ustavnom sudu,* na identičan način kao i u *Republici Srpskoj.* Karakteristično je da postoji i procedura vitalnog interesa u kantonalnim skupštinama, gdje dvotrećinska većina jednog nacionalnog kluba pokreće određeno pitanje. Za usvajanje su potrebne većine u ostalim nacionalnim klubovima, a ako ih nema pitanje se, takođe, prosljeđuje *Ustavnom sudu Federacije BiH.* U svim nivoima vlasti kod pokretanja pitanja vitalnog interesa, ako u procedurama ne dođe do saglasnosti, konačnu odluku donose ustavni sudovi. Pozicija ustavnih sudova, kao konačnih autoriteta za tumačenje i ocjenu vitalnih nacionalnih interesa, nelegitimna je i suprotna suštini etničkog veta kao originernog prava državotvorne nacije. Proceduralni sistem ostvarivanja vitalnih nacionalnih interesa u institucijama državne vlasti u Bosni i Hercegovini redukuje i često onemogućava ostvarivanje ovih ustavnih prava. Ma kako bio sistematičan i precizan sistem pozitivne enumeracije, on ne može u cjelini omogućiti ostvarivanje vitalnih nacionalnih interesa i zato je neophodno i postojanje posebnog organa koji ima legitimitet nacije i koji može pokrenuti pitanje njenog vitalnog interesa. Navedeni organ treba biti neposredno biran od pripadnika jedne nacije na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, i treba biti konačni autoritet tumačenja i odlučivanja o vitalnom nacionalnom interesu. Neophodnost postojanja organa za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa ukazuje na činjenicu da u Bosni i Hercegovini ne postoji međusobno nacionalno povjerenje, ali ne postoji ni povjerenje u pravnu snagu Ustava. Razrješenje proceduralnih

[228] Nav. djelo, str. 255.

protivrječnosti u ostvarivanju vitalnog nacionalnog interesa moguće je kroz ustavne promjene, kojima je neophodno ukinuti ulogu ustavnih sudova kao konačnih instanci odlučivanja. Neposredno izabrani nacionalni predstavnici trebaju biti konačni autoritet tumačenja i odlučivanja o vitalnom interesu nacije koju predstavljaju. Na primjeru Bosne i Hercegovine prožima se nekoliko oblika nacionalnog veta.

Običajni nacionalni veto sadržan je u osnivačkim aktima države Bosne i Hercegovine, donesenim na zasjedanjima ZAVNOBiH-a 1943. i 1944. godine. „Bosna i Hercegovina nije ni srpska, ni hrvatska ni muslimanska, nego je i srpska i hrvatska i muslimanska." Navedeni model je moguć ako je na vlasti jedna multietnička politička partija, kao što je bio Savez komunista, ili ako je izgrađen dovoljan nivo saglasnosti nacionalnih elita, koji omogućava funkcionisanje političkog federalizma. Vitalni interesi etničkih zajednica obezbjeđivani su i izražavani kroz princip „nacionalnog ključa", kao osnove kod donošenja zakona, odluka, personalnog sastava organa i institucija. Nacionalni interesi nisu pravno normirani i proceduralno definisani, nego je bilo na snazi običajno pravilo da na svim nivoima vlasti budu jednako zastupljeni predstavnici sve tri državotvorne nacije. Navedeni oblik nacionalnog veta bio je karaktersitičan za period od 1945. do 1990. godine.

Veto institucionalizovan kroz jednodomi parlament bio je sadržan u prijedlogu *Političkog savjeta Srpske demokratske stranke* iz 1990. godine. U suštini, radi se o jednodomnom parlamentu koji funkcioniše kao dvodomni, jer su poslanici doma građana istovremeno i poslanci doma naroda. Vitalni nacionalni interesi se definišu u Ustavu, i kada se u skupštinskoj proceduri donosi akt vezan za vitalne nacionalne interese, tada se dom građana transformiše u dom naroda. Poslanici se podijele u tri nacionalna kluba i glasa se kvalifikovanom – duplom većinom, koja predstavlja zbir većina u svakom od tri nacionalna kluba. Broj poslanika u određenom nacionalnom klubu nema uticaja, jer većina manjeg kluba ima istu težinu kao i većina brojnijeg kluba. Nacionalni klub je konačna instanca odlučivanja o vitalnom nacionalnom interesu i ako se odluka ne donese, akt se vraća predlagaču sve dok se ne postigne kvalifikovana dupla većina. Nakon glasanja o aktu iz sfere vitalnog nacionalnog interesa, nacionalni klubovi se transformišu u građanski dom i poslanici nastavljaju rad kao predstavnici građana. Prednosti ovog modela su što se nacionalni veto koristi u početnoj fazi odlučivanja i obezbjeđuje se ravnopravnost državotvornih nacija, bez obzira na broj poslanika iz određene nacije.

Veto, institucionalizovan kroz dvodomi parlament, je karakterističan za aktuelno funkcionisanja državne vlasti u Bosni i Hercegovini. Oblik dvodomnog parlamenta (građanski dom i Dom naroda) postoji u entitetu Federacija BiH i na nivou Parlamentarne skupštine BiH, a na nivou Republike Srpske postoji Vijeće naroda kao drugi dom zakonodavne vlasti.

Specifičnost u Republici Srpskoj je u tome što Narodna skupština predstavlja samo jedan dio zakonodavne vlasti, a Vijeće naroda drugi dio zakonodavne vlasti. Navedeno hibridno i ustavno nelogično rješenje nastalo je kao rezultat međupartijskih kompromisa. Prilikom primjene Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti Srba, Hrvata i Bošnjaka na prostoru cijele Bosne i Hercegovine i na svim nivoima državne vlasti, vladajuće elite iz Republike Srpske su nastojale da izbjegnu dvodomnost Narodne skupštine i da vitalni nacionalni interes definišu izvan ove institucije. Bošnjaci i Hrvati su preferirali da u okviru Narodne skupštine bude i Dom naroda, tako da identično rješenje bude na nivoima entiteta i na nivou Bosne i Hercegovine. Iz političkog sukobljavanja nastalo je kompromisno rješenje o Vijeću naroda, koje u suštini predstavlja drugi dom zakonodavne vlasti.Osnovna slabost veta u formi dvodome skupštine je u tome što je veto pomjeren na kraj skupštinskog odlučivanja i procesa, tako da se često iskazuje kao blokirajući element. Postojeće ustavno rješenje trebalo bi promijeniti i nacionalni veto ugraditi na početak zakonodavnog postupka.

Autonomija segmenata. Ovaj princip u Bosni i Hercegovini iskazuje se u teritorijalizaciji nacionalne konstitutivnosti kroz postojanje dva entiteta i jednog distrikta na nivou lokalne zajednice u Brčkom. Etnička teritorijalizacija u Bosni i Hercegovini odvijala se u više faza.

Od proljeća do jeseni 1991. godine srpski predstavnici na lokalnom nivou, u sredinama sa apsolutnom i relativnom srpskom većinom, formirali su srpske autonomne regije i oblasti.

U decembru 1991. godine hrvatski predstavnici su formirali hrvatsku političku zajednicu Herceg-Bosnu.

Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini formirala je srpski državni entitet pod nazivom Srpska Republika Bosna i Hercegovina u januaru 1992. godine.

Avgusta 1992. godine srpski entitet je izmjenio naziv u Republika Srpska i odvojio se od Bosne i Hercegovine kao posebna država.

U avgustu 1993. godine hrvatska politička zajednica je transformisana u hrvatsku republiku Herceg-Bosnu.

Nakon Vašingtonskog sporazuma u proljeće 1994. godine Hrvatska republika Herceg-Bosna i dio teritorije pod kontrolom armije BiH objedinjen je u novi entitet Federacija BiH.

U periodu od potpisivanja Dejtonskog sporazuma 1995. godine do odluka Ustavnog suda BiH 2000. godine, Republika Srpska bila je entitet srpskog naroda, a Federacija BiH entitet bošnjačkog i hrvatskog naroda.

Nakon odluka Ustavnog suda BiH sve tri etničke nacije su konstitutivne u oba entiteta i na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine. Zbog teritorijalne izmiješanosti stanovništva u Bosni i Hercegovini, do perioda sukoba 1991–1992. godine, nije postojao odnos teritorije i etničke zajednice, pa je zajednička vlast Srba, Hrvata i Bošnjaka funkcionisala kao

tripartitetna u okviru jedinstvene političke partije i jedinstvene državne vlasti, u formi *političke federacije. Bosanski nacionalni ključ,* po kome je država funkcionisala od 1945. godine, nestao je iz državne vlasti 1990. godine, nakon čega je uslijedila disolucija i međunacionalni rat.[229] Međunacionalni rat, stradanja stanovništva, preseljenje, etničko čišćenje, uticali su na učvršćivanje etničke teritorijalizacije, jer su nastale teritorije na kojima dominiraju etničke zajednice u Bosni i Hercegovini. Suštinsko pitanje teritorijalne podjele na etničkoj osnovi je njena refleksija u ustavu države, u obliku državnog uređenja. Suština je u pitanju: ko koga konstituiše – teritorijalna jedinica državu ili država teritorijalnu jedinicu? Kada etnička teritorijalna jedinica konstituiše državu, tada se radi o konfederalnoj državi ili državnoj zajednici. Kada država stvara etničku teritorijalnu zajednicu, tada se radi o modelu regionalne države ili decentralizovane unitarne države. Teritorijalizacija Bosne i Hercegovine, u sadašnjem i budućem aspektu, sporna je među etničkim zajednicama, upravo, na pitanju: šta čemu prethodi – teritorijalna autonomija državi ili država teritorijalnoj autonomiji? Kod Bošnjaka je još prisutna težnja za uspostavljanjem regionalne države, a kod Srba je naglašena politika fundiranja konfederalne države. Dejtonskim sporazumom navedeno pitanje je definisano trećim modelom koji smo nazvali *„model federativne države u izgradnji". S*uština ovog modela je u tome da se država i autonomija konstituišu istovremeno, jednim ustavnim aktom.

Normama iste pravne snage, u isto vrijeme, regulišu se nadležnosti i ukupni odnosi države i teritorijalne jedinice. *„Federalna uređenja predviđaju balans između ovlasti jedinice i centra u kojem nijedna strana ne može jednostrano ukinuti ovlaštenja druge".*[230]

Teritorijalna podjela na etničkoj osnovi u Bosni i Hercegovini, u kontekstu izgradnje konsocijativne demokratije, moguća je u formi federativne države. Nema u Dejtonskom sporazumu regionalne države, ali takođe nema ni konfederalne države, jer Bosna nije stvorila Republiku Srpsku, ali nije ni Republika Srpska stvorila Bosnu. Dejtonska teritorijalna etnička podjela je federativna podjela, zagovaranje regionalizma i konfederalizma je izvan ovog Sporazuma i suprotno je njegovoj suštini sadržaju i ciljevima.

Teritorijalna podjela na etničkoj osnovi u Bosni i Hercegovini nastala je prožimanjem procesa disolucije i agregacije, što je rezultiralo federativnim modelom teritorijalne podjele.

Opšteprihvaćene elemente konsocijativne demokratije možemo posmatrati u dvije osnovne grupe.

---

[229] Pogledati, Nenad Kecmanović, *Nemoguća država,* Glas Srpske, Banja Luka 2007. godine, str. 5–33, 63. i 41–69.
[230] Florian Bieber, nav. djelo str.72.

Prva grupa obuhvata integrativne elemenete konsocijalizima kao što su *široke koalicije i proporcionalni sistem vlasti.*
Druga grupa obuhvata dezintegrativne elemente konsocijalizma kao što su *pravo veta nedominantnih zajednica i teritorijalna autonomija etničkih segmenata.*

Konsocijalizam u suštini predstavlja racionalni balans između posebnih i opštih identiteta i nije statična kategorija, nego se izgrađuje na osnovi političkog kompromisa kako bi se navedeni balans održao. Kada bi u društvu postojali samo integrativni elementi, tada konsocijalizam ne bi bio potreban i društvo bi se razvijalo kao građansko, jer velike koalicije i proporcionalni izborni sistem predstavljaju bitne elemente ovog društva. Kada bi u društvu postojali samo dezintegrativni elementi tada konsocijalizam ne bi bio moguć, jer bi se pravom veta i teritorijalnom autonomijom društvo dezintegrisalo, a država bi se raspala. Da bi se održao balans integrativnih i dezintegrativnih elemenata konsocijalizma potrebno je da vladajuće partijske elite kontinuirano djeluju na osnovi racionalnih političkih kompromisa. Ovdje dolazimo do još jednog bitnog aspekta konsocijalizma koji se odnosi na njegovu strukturu u stabilnim i varijabilnim elementima.

Stabilni elementi obuhvataju institucionalizaciju konsocijalizma kroz organizaciju državne vlasti. Vladajuće elite ne moraju da se dogovaraju o ovim elementima konsocijalizma, jer su oni definisani Ustavom i opšteobavezujući su za sve političke subjekte u državi. Bosna i Hercegovina je karakteristična po institucionalnim elementima konsocijalizma, jer na svim nivoima vlasti ima elemente veta i teritorijalne autonomije.[231]

Varijabilni elementi konsocijalizma odnose se na vladajuće partijske elite koje, kao politički subjekti, imaju dominantan uticaj na funkcionisanje državne vlasti. Elite imaju poseban značaj u procesu nadogradnje konsocijalizma elementima koji se pojavljuju sa razvojem društva i promjenom opštih okolnosti. U ovom aspektu Bosna i Hercegovina nema konsocijalizam, jer se vladajuće elite ne mogu da usaglase o bitnim pitanjima daljeg funkcionisanja države i društva. U kontekstu navedenih elemenata (institucionalnih i stabilnih, integrativnih i dezintegrativnih) možemo konstatovati da Bosna i Hercegovina ima velike institucionalne i ustavne potencijale za konsocijalni politički sistem,

---

[231]. Teritorijalna organizacija dva entiteta, jedan distrikt i deset kantona u jednom od entiteta, jedan dio Parlamenta BiH bira se u jednom, a drugi dio u drugom entitetu, tako i Predsjedništvo BiH, Vijeće ministara i Ustvani sud BiH. U Parlamentarnoj skupštini BiH postoji veto u oba doma (Predstavnički dom i Dom naroda), postoji veto u Predsjedništvu BiH, Vijeću ministara, parlamentima entiteta.

ali nema racionalnog političkog potencijala u vladajućim partijskim elitama. Ovdje dolazimo do protivrječnosti, jer vladajuće elite su ključni subjekti u razvoju konsocijalizma, a u Bosni i Hercegovini ovi subjekti djeluju kao glavna smetnja razvoju konsocijalnog političkog sistema, a pri tome ne postoje neki drugi alteranitvni subjekti koji bi ih mogli zamijeniti.

Osim opšteprihvaćenih elemenata konsocijalnog političkog sistema, Bosna i Hercegovina je opterećena i svojim specifičnim problemima, bez čijeg razrješenja konsocijalizam u ovoj državi neće biti moguć. Pod osnovnim problemima podrazumijevamo: prevazilaženje međunacionalne netrpeljivosti, međusobno priznanje prava etničkih zajednica, prihvatanje Bosne i Hercegovine kao zajedničke države, jačanje ustavnosti.

Međusobno priznanje etničkih zajednica. U realitetu gdje su tri etničke zajednice konstitutivne po ustavu države, neophodno je da etničke zajednice jedna drugoj priznaju ravnopravnost. Smisao odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine iz 2000. godine, o ravnopravnoj konstitutivnosti sve tri etničke zajednice na prostoru cijele Bosne i Hercegovine, bio je u tome da se postigne potpuna ravnopravnost etničkih zajednica. U realnom funkcionisanju entiteta potpuna ravnopravnost još uvijek nije ostvarena zbog nespremnosti dominantne nacije da prizna ravnopravnost drugim nacijama. Na primjer, u Republici Srpskoj dominiraju Srbi i imaju veća državotvorna prava u odnosu na Hrvate i Bošnjake, u Federaciji BiH Srbi imaju manje državotvornih prava u odnosu na Hrvate i Bošnjake, koji dominirajuu na pojedinim područjima ovog entiteta. Bošnjaci i Hrvati nemaju dovoljno spremnosti da priznaju ravnopravnost Srba u Federaciji BiH. Srbi u Republici Srpskoj nemaju dovoljno spremosti da priznaju ravnopravnost Hrvata i Bošnjaka u Republici Srpskoj. Međusobno priznanje etničkih nacija je nužan uslov za konsocijalni politički sistem, u smislu da nacije jedna drugoj priznaju identična državotvorna prava na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine. Međusobno priznanje etničkih zajednica i prihvatanje činjenice da su Srbi, Hrvati i Bošnjaci kao tri etničke nacije ravnopravni u okviru Bosne i Hercegovine. Tri etničke nacije treba da jedna drugoj na javan način i u ustavnoj formi da priznaju autohotnost i suverenost i da se definišu kao tri državotvorna subjekta koji imaju zajedničku suverenost i ravnopravnu konstitutivnost. Međusobno priznanje i prihvatanje etničkih zajednica je nužan uslov za održanje i funkcionisanje Bosne i Hercegovine.

Prihvatanje Bosne i Hercegovine kao zajedničke države i njene dvoentitetske organizacije. Prihvatanje Bosne i Hercegovine kao zajedničke države od strane sve tri etničke zajednice, i prihvatanje postojanja dva entiteta su takođe bitna pitanja bez čijeg rješenja konsocijalizam nije moguć. Sve tri etničke nacije (Srbi, Hrvati i Bošnjaci) kao ravnopravni državotvorni subjekti treba na nedvosmislen način da prihvate Bosnu i Hercegovinu kao zajedničku i trajnu državnu kategoriju,

čiji se državni integritet ne dovodi u pitanje. Takođe, sve tri etničke nacije treba da prihvate postojanje entiteta Republike Srpske i Federacije BiH kao ustavnih i legitimnih kategorija čije se postojanje ne može dovoditi u pitanje. Integritet Bosne i Hercegovine kao države i postojanje dva entiteta su formalno prihvaćeni i potpisani od strane trie etničke nacije, kroz prihvatanje Ustava BiH kao dijela Dejtonskog sporazuma. Kada su predstavnci etničkih nacija i entiteta potpisali Dejtonski sporazum 15. decembra 1995. godine u Parizu, oni su prihvatili i Ustav kao njegov dio i prihvatili su ustavne odredbe o integritetu i kontinuitetu Bosne kao države, kao i odredbe o postojanju dva entiteta. Uprkos navedenim ustavnim normama, vladajuće partijske elite, u cilju dnevne politike, iznova problematizuju navedena pitanja koja su ustavno riješena prije 17 godina. Bošnjačke elite osporavaju postojanje i legiitmitet Republike Srpske, smatrajući je privremenom i nužnom kategorijom koja je nastala u ratu kao „genocidna" tvorevina i da bi vremenom ovaj entitet trebalo transfomisati u regije ili oblasti. Hrvatske elite smatraju da su postojećom dvoentiotetskom organizacijom države obespravljeni i zalažu se ili za ukidanje entiteta ili za uspostavljanje trećeg hrvatskog entieta. Srpske političke elite nastoje da ojačaju Republiku Srpsku i da oslabe institucije na nivou BiH zagovarajući konfederalno uređenje države u kojem bi Bosna bila državna zajednica dva entiteta. Partijske elite kroz javno djelovanje pokazuju da još uvijek ne prihvataju kontinuitet i integritet Bosne i Hercegovine kao države, i ne prihvataju dvoentitetsku organizaciju države. Dugo postojanje nametnutih država na prostoru Bosne imalo je za posljedicu da određeni državni oblik jedna nacija prihvata, a druga ne prihvata. „Tijekom više od pet stoljeća povijesti pripadnici triju glavnih vjerskih i etničkih zajednica nikada nisu trajno, zajedno i masovno optirali za jednu državu."[232] Nije moguće graditi konsocijalni politički sistem u državi, gdje konstituianti ne prihvataju tu državu i njenu organizaciju.

Jačanje ustavnosti. *Partioktratija* je *smrtni neprijatelj* svakog demokratskog političkog sistema, pa tako i konsocijalizma. Posebno destruktivna uloga partiokratije izražava se u sprečavanju vladavine prava i ustavnosti. Vladajuće partijske elite poštuju ustavne norme ukoliko odgovaraju njihovim interesima i aktuelnim dnevnim politikama. Kada partrijske elite žele izbjeći ustavne norme, tada pribjegavaju međustranačkim dogovorima, pa je ustavna norma ono što se elite dogovore, a ne ono što u Ustavu piše. Vladavina prava kroz vladavinu ustava imala bi za posljedicu ukidanje partiokratije i ograničavanje moći partijskih elita, što one svakako ne žele. Ustavnost je ključni element konsocijalizma u Bosni i Hercegovini, jer *vladavina prava* nije moguća bez vladavine Ustava, a međusobni dogovori vladajućih elita trebaju biti

[232] Mirjana Kasapović, Bosna i Hercegovina: *Deset godina nakon Dejtona,* časopis „Gordogan", Zagreb, 2005. godine, str. 54.

ograničeni ustavnim normama. Nažalost, sada u Bosni i Hercegovini nema vladavine Ustava i nema vladavine prava, jer nije važno koja prava imate po Ustavu, nego koja prava vam podaruju lideri vladajućih političkih partija. Borba između ustavnosti i partiokratije će se nastaviti u Bosni i Hercegovini, iako ustavnost nema velike izglede protiv volje svemoćnih partijskih šefova.

2. Partiokratija kao osnovna prepreka reformi političkog sistema u Bosni i Hercegovini

Političke partije imaju ključnu ulogu u političkom sistemu, jer su nezaobilazni faktori procesa i interakcija između naroda i države posebno u izbornim ciklusima. Političke partije u demokratskim društvima su faktori i ujedno, integralni dio političkih sistema.[233] Funkcionisanje političkog sistema, kao složenog i protivrječnog odnosa između naroda i države, ima za posljedicu višestruku ulogu političkih partija, međutim, njihova varijabilnost, mogućnost da budu u instituciji državne vlasti i izvan nje, mijenjanje programa, političkih ciljeva, načina djelovanja, otežava njihovo objektivno naučno izučavanje. Političke partije su protivrječna determinanta političkog sistema, jer su one istovremeno spoljni i unutrašnji faktori, stabilni i promjenljivi, institucionalni i opozicioni, faktori demokratije i nedemokratije. U svakoj bitnoj oblasti funkcionisanja političkog sistema, političke partije su prisutan faktor sa različitim uticajima. U tranzicionim društvima dolazi do jačanja političkih partija kao nezaobilaznih političkih faktora u svim bitnim procesima, što ima za posljedicu nastanak partijske države i uvećavanje moći vladajućih partijskih elita. Na kojim elementima partijske elite uspostavljaju svoju moć koja postaje suverena, jer je ništa ne ograničava, pa ni Ustav države? Navedeno pitanje predstavlja posebnu temu za izučavanje, a mi ovdje ukazujemo na neke osnovne elemente na kojima se održava politički sistem partiokratije.

2.1. Osnovni elementi održanja partiokratije

Pod osnovnim elementima koji omogućavaju uspostavljanje i održavanje partiokratije ovdje smo posmatrali*: ekonomsku moć, inverziju nacionalnih interersa i „krađu“ nacije, izmještanje moći i „pražnjenje“ države i svojstva konstitutivnog subjekta u državi.*

---

[233] Najdan Pašić: *Uporedni politički sistemi*, Beograd, 1962. godine; Jovan Đorđević: *Politički sistem,* Beograd 1971. godine; Ratko Marković: *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1995. godine; Omer Ibrahimagić: *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 1999. godine, Enri Hejvud, Politika.

2.1.1. Ekonomska moć

Privatizacijom državnog kapitala vladajuće partijske elite stekle su ekonomsku moć. Kroz saradnju sa novim vlasnicima kapitala, vladajuće elite su se obogatile, a vlasnici sumnjivog kapitala stekli zaštitu državne vlasti *„gvozdeni zakon oligarhije na bosanski način"*. Jedna od strateških grešaka međunarodne zajednice bila je u tome što je vladajućim elitama omogućila da raspolažu ogromnim društvenim bogatstvima i resursima i da ih bez kontrole privatizuju, jer je proces transformacije vlasništva kapitala realizovan kao legalna pljačka narodne imovine. Jedna od težih posljedica privatizacione pljačke je osiromašenje većine građana koji su izgubili ekonomsku osnovu za život dostojan čovjeka. U Bosni i Hercegovini se Marksova teorija o otuđenju realizovala u cjelini: *otuđenje od raspodjele dobara, otuđenje od novca, otuđenje od prava, otuđenje od drugih ljudi i otuđenje čovjeka od samog sebe.* U opštem siromaštvu i obespravljenosti narod je izgubio svojstvo demosa i postao je plebs sa kojim vladajuće partijske elite nesmetano manipulišu.
Vladajuće partijsko-tajkunske elite su kroz privatizacionu pljačku koncentrisale ekonomsku i političku moć u svojim rukama i imaju mogućnost da kontrolišu ukupne društvene procese kao što su: zapošljavanje, kandidovanje na javne funkcije, rukovođenje partijama, plaćanje poreza, poštivanje zakona, kontrola medija, sporta, kulture, obrazovanja, nauke itd.

2.1.2. Inverzija nacionalnih interesa – zarobljavanje nacije

Partijske elite nastoje da izjednače svoje interese sa nacionalnim interesima. *„Onaj ko je protiv interesa elita, taj je i protiv interesa nacije, ostvarivanje interesa elita je, ujedno, i ostvarivanje interesa nacije."* Vladajućim elitama izborni legitimitet nije dovoljan za sticanje neograničene moći, jer vršenje državne vlasti ipak mora da se odvija u granicama ustavnih normi. Za neograničenu moć vladajućim elitama je potreban nacionalni legitimitet, gdje se šef partije uspostavlja kao vođa nacije. Sa navedenim statusom šef vladajuće partije stiče neograničenu moć, jer se *on „bori za interese nacije*" i tumači *„šta su to interesi nacije*" u određenom trenutku. Da bi se postigao navedeni status neprikosnovenog „nacionalnog vođe", neophodno je prethodno ostvariti nekoliko bitnih elemenata kao što su:

- *kreiranje mnjenja da su interesi nacije ugroženi od neke druge nacije ili subjekta i da odbrana interesa nacije predstavlja opšti i prioritetan cilj;*
- *dominantan uticaj na medije i sredstva javnog opštenja, kako bi se usmjerevalo mnjenje u željenom pravcu;*

- *eliminisanje ili redukovanje uloge opozicije pridobijanjem šefa opozicione partije ili javnim demoniziranjem šefa opozicione partije ako ne podržava „vođu nacije“;*
- *ukidanje političkog pluralizma pod izgovorom da „sada nije vrijeme za političke svađe i da je sada nužno nacionalno jedinstvo“;*
- *pridobijanje i podrška vjerske institucije koja dominira u identitetu nacije, jer u etničkim nacijama vjera predstavlja suštinskib sadržaj nacionalnih vrijednosti;*
- *pridobijanje drugih organizacija, sindikati, nevladine organizacije i razna udruženja koja okupljaju respektibilan broj članova;*
- *pridobijanje naučne i intelektualne javnosti koja će davati „naučnu argumentaciju“ političkim odlukama „vođe nacije“;*
- *fundiranje pozicije u odnosima sa drugim subjektima da je „vođa nacije“ nezaobilazan politički faktor u državi i da bez njega nije moguće rješavati bitna državna pitanja.*

U navedenom procesu vladajuća partijska elita u saradnji sa drugim elitama (ekonomskim, vjerskim, naučnim) *zarobljava naciju i uzima je iz ruku naroda*. Vladajuće partijske elite postaju vođstvo nacije, lider vladajuće partije postaje vođa nacije, a kult ličnosti postaje pogodna osnova za uspostavljanje vrijednosnog totalitarizama pod izgovorom da je nužno nacionalno jedinstvo.

2.1.3. Izmještanje moći – pražnjenje države

*S*uštinska osobina partijske države je premještanje moći iz državnih institucija u partijske vrhove. Najbitnije državne odluke i kreiranje politike ne odvija se u državnim institucijama, nego u partijskim organima, moć države postaje *prazna,* a vršioci vlasti postaju izvršioci partijskih naloga. U savremeno vrijeme, sve je izraženije pitanje: da li su partije, u tranzicionim društvima, bitniji faktor političkog sistema ili su to državne institucije? Da li se u procesu tranzicije dimenzija partijske države umanjuje ili uvećava? Politička praksa pruža ukazuje da se u tranziciji povećava uloga partijske države, a da državne institucije slabe, jer tranzicija kao radikalna promjena državne organizacije, političkog sistema i društva uopšte, najviše pogađa državne institucije. Reforme koje se provode radi jačanja državnih institucija imaju za posljedicu njihovo slabljenje zbog diskontinuiteta i *vakuma* koje uzurpiraju vladajuće partijske elite. Borba protiv *starog* poretka ne može da se odvoji od borbe protiv postojećih državnih institucija, pa se rušenjem stare vlasti u velikoj mjeri ruši i kapacitet državnih institucija. Partijske države realsocijalizma imale su znak jednakosti između partije i države, pa je rušenje vladajuće partije ujedno značilo i rušenje postojeće institucionalne strukture. Ponovno uspostavljanje i jačanje državnih institucija je složen i relativno dugotrajan proces koji iziskuje vrijeme, a kod političkih partija je drugačija

situacija, jer one relativno brzo nastaju i jačaju i „brže su od države". Prazan prostor, stvoren slabljenjem državne vlasti, popunjavaju partije i moć iz državnih institucija prenose u partijske vrhove. Jednom prenesena moć iz državnih institucija u vrhove političkih partija, postaje vitalni partijski interes, čega se ne žele odreći. Osnovna osobina partijske države je u tome što izabrani državni funkcioneri imaju primarnu odgovornost prema svojoj partiji, a sekundarnu prema Ustavu i zakonima. Druga osobina partijske države je dokidanje principa podjele vlasti, što podrazumijeva da partije postave svoje kadrove u sve oblike vlasti i princip podjele vlasti gubi smisao. Treća osobina partijske države je dominacija izvršno/upravne vlasti nad zakonodavnom, pri čemu se parlamenti pretvaraju u *mehaničku glasačku mašinu*, a sve bitne odluke donosi Vlada u saglasnosti s partijskim vrhom. Četvrta osobina partijske države je redukovanje demokratije i uspostavljanje partijskog totalitarizma u svim sferama vlasti i javnih poslova, što za posljedicu ima gušenje civilnog društva i vladavine prava. Peta osobina partijske države je tendencija zatvaranja od spoljašnjih uticaja i odnosa, s ciljem da se partijska ideologija utemelji kao opštedruštvena vrijednost, a interesi partije izjednače s interesima nacije i naroda.

Bosna i Hercegovina je tipičan primjer tranzicije u kojoj su političke partije uzele cjelokupnu moć i vlast i uspostavile totalitarnu partijsku državu. Reforme društva i države i izgradnja konsocijalnog političkog sistema nisu mogući bez umanjenja vlasti partijskih elita. Partiokratija, kao oblik totalitarne vlasti, nastala je kroz demokratske procese političkog pluralizma, što predstavlja izazov za političku teoriju i praksu, jer prema teoriji jačanje političkog pluralizma i uloge partija trebalo je da dovede i do povećanja demokratije u društvu i državi. Međutim, u političkoj praksi Bosne i Hercegovine desio se obrnuti proces, jer je jačanje uloge političkih partija dovelo do redukovanja demokratije, ugrožavanja pravne države i eliminisanja civilne sfere društva. U ovom nedemokratskom procesu ukida se *pravna država i vladavina prava*, a parlament postaje *glasačka mašina* poslušnih partijskih predstavnika. Vladajuće elite preko poslušne skupštinske većine preuzimaju nadležnosti parlamenta kao što su: ustavotvorna, zakonodavna, izborna, kontrolna, predstavničkam itd. Ustavna podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku se ukida, a javna administracija se popunjava lojalnim partijskim kadrovima kao nadoknada za njihov stranački angažman na izborima. Politički sistem prestaje biti odnos naroda i države i postaje odnos naroda i partijskih elita. Građani prilikom rješavanja suštinskih životnih pitanja više se ne obraćaju državnim institucijama, nego se obraćaju partijskom vođi da on naredi *svojim ljudima* u državnoj vlasti da riješe određeno pitanje.

2.1.4. *Svojstvo konstitutivnog subjekta*

Zbog objektivnih društveno-istorijskih procesa u kojima su etničke nacije nastale prije države, partijske elite su poprimile svojstvo konstitutivnih subjekata i predstavljaju ustavotvornu vlast. U procesu disolucije i agregacije državne vlasti u Bosni i Hercegovini u periodu 1991–1995. godine partijske elite su imale ključnu ulogu. Prilikom nastajanja države Bosne i Hercegovine, u periodu 1943–1995. godine, *Komunistička partija (Savez komunista BiH, kao dio Saveza komunista Jugoslavije*) bila je konstituant države i najbitniji faktor njenog uređenja i funkcionisanja. Takođe, prilikom procesa preuređenja Bosne i Hercegovine i sticanja njenog međunarodnog subjektiviteta, političke partije *Srpska demokratska stranka, Hrvatska demokratska zajednica i Stranka demokratske akcije* bile su ključni faktori funkcionisanja države.[234]

Svojstvo konstitutivnih subjekata iskazuje se u nekoliko osnovnih aspekata.

Etničko - nacionalna osnova. *Savez komunista Bosne i Hercegovine* i navedene tri nacionalne partije, iako ideološki suprotstavljene do granica isključivosti, u suštini su bile slične, jer su imale istu etničko-nacionalnu osnovu. Djelovanje *Komunističke partije* u BiH i djelovanje etničko-nacionalnih stranaka dio je kontinuiranog procesa međunacionalnih odnosa u posljednih stotinu godina. Kada smo govorili o konstitutivnim aktima nacionalnih partija, ukazali smo i na akta koja je prethodno donio Savez komunista. Ustavni amandman iz jula 1990. godine, donesen od strane parlamentarnih delegata Saveza komunista, bio je uzrok donošenju etničko-nacionalnih akata, koji su uslijedili kao posljedica pomenutog amandmana. Da li je u Bosni i Hercegovini, promjenom partija na vlasti i uspostavljanjem višestranačke demokratije (1990–1991), došlo do pogoršanja međunacionalnih odnosa ili je ovaj sukob naslijeđen kao sadržaj ranijih političkih sistema? Teza naslijeđena iz ideološkog repertoara *Saveza komunista* BiH, da je ova država prije izborne pobjede nacionalnih stranaka bila pravna, bezbjedna, stabilna i s dobrim međunacionalnim odnosima, navodi na zaključak da su nacionalne stranke sve to „pokvarile" i da su krive za međunacionalni rat i za ukupne procese međuetničkih sukoba. Poimanje etničko-nacionalnih političkih partija u kontekstu retrogradnih i nedemokratskih faktora društva i države, politička je osnova na kojoj se u određenim okolnostima može izgraditi i pravni model koji bi značio zakonsku zabranu takvih političkih partija. Time bi se stvorio politički prostor za djelovanje

[234] Navedene političke partije u ime svojih naroda iskazivale su narodnu volju, donosile bitne odluke o državnoj vlasti, donosile konstitutivna akta, iskazivale se kao faktori disolucije državne vlasti, iskazivale se kao faktori međunarodnih odnosa i bili faktori agregacije državne vlasti u Bosni i Hercegovini nakon međunacionalnog rata.

„progresivnih” i „demokratskih” partija koje bi same za sebe prisvojile legitimitet narodne volje. U tom kontekstu, u BiH se nameće ideologija da su za rat krive nacionalne stranke, da stranke koje su vodile rat ne mogu izgrađivati mir, da je Dejtonskim sporazumom trebalo zabraniti ratne – nacionalne stranke.

Činjenica je da su nacionalne stranke samo nastavile i dovršile disolutivni proces koji je *Savez komunista* započeo znatno ranije, još u periodu 1967–1974. godine. Nacionalne stranke u Bosni i Hercegovini nastale su na osnovi realnih okolnosti, kao logična faza protivrječnog procesa međunacionalnih odnosa, a ne kao nedemokratska „greška” i trenutni izraz „prevaziđenog” nacionalizma. Ako je *Savez komunista*, osim klasne, sadržavao i etničko-nacionalnu osnovu kao demokratsku kategoriju, zašto bi etničko-nacionalna osnova kod drugih partija bila nedemokratska kategorija? Afirmacija i državno konstituisanje etničkih nacija bilo je od početka prisutno u ideologiji Saveza komunista Jugoslavije. *„Borba za zajedničku i demokratsku državu bila je istovremeno borba za ideale nacionalne nezavisnosti i za puno ostvarivanje kulturnih, političkih i ekonomskih interesa svake od nacija posebno i svih zajedno. Federativni oblik državnog ustrojstva najviše je odgovarao ovakvim ciljevima i interesima.”*[235] Osim klasnog ideološkog sadržaja, u programu i djelovanju Komunističke partije tako su bili bitni nezavisnost i državnost etničkih nacija i federativno ustrojstvo jugoslovenske države. *Komunistička partija Jugoslavije* je svoj klasni internacionalni sadržaj transformisala na realnu etničko-nacionalnu osnovu na prostoru jugoslovenske države. Tako su politička osnova *Narodnog vijeća* iz Zagreba iz 1918. godine, i politička osnova Komunističke partije Jugoslavije iz 1943. godine, postale identične u elementima: *federativno ustrojstvo jugoslovenske države, podržavljenje „ugnjetenih” etničkih nacija i sprečavanje „velikosrpske” hegemonije da bude dominantna u državi.*

Negacija građanske osnove jugoslovenske države i njenog unitarnog ustrojstva imalo je za cilj da se nova država uspostavi na etničko-nacionalnoj osnovi, kao primarnoj, i na građansko-socijalističkoj osnovi, kao sekundarnoj i izvedenoj. Nisu etničke nacionalne partije u Bosni i Hercegovini početkom devedesetih godina ustanovile etničku državnu osnovu, nego je to bio ideološki model naslijeđen od Komunističke partije još od njenih kongresa iz 1926. i 1928. godine. Etničko-federativni koncept uređenja države, proglašen 1943. godine, polazio je od osnove da će „ugrožene“ nacije moći da ostvare ravnopravnost koju im je „onemogućavala” monarhija. *„...U toj državi nacionalna posebnost nije priznata makedonskoj i crnogorskoj naciji... nisu bila obezbijeđena najosnovnija prava manjina, tj. etničkih grupa itd. Bivša*

[235] David Atlagić, *Klasno i nacionalno*, Izdavački centar Komunist, Beograd, 1973. godine, str. 45–46.

jugoslovenska država... je bila država buržoazije u prvom redu velikosrpske buržoazije".[236] Na osnovi negacije unitarnih elemenata jugoslovenske države, fundirana je etničko-nacionalna osnova državnog uređenja. Politički ciljevi Pete zemaljske konferencije Komunističke partije održane u Zagrebu 1940. godine, ilustruju etničku osnovu državnosti:

a) borba za ravnopravnost i samoopredjeljenje makedonskog naroda;

b) borba za ravnopravnost i samoopredjeljenje crnogorskog naroda;

c) borba za slobodu i ravnopravnost arnautskih manjina na Kosovu i Metohiji i Sandžaku;

d) borba protiv kolonizatorskih metoda srpske buržoazije u navedeni oblastima;

f) borba za slobodu i ravnopravnost mađarskih, rumunskih, njemačkih i drugih manjina;

g) borba protiv srpske i hrvatske buržoazije da međusobno podijele Bosnu i Hercegovinu, sa stavom da narodi Bosne i Hercegovine treba da se sami opredijele i nađu rješenje za uređenje u tim oblastima;

h) borba za istinsko rješenje nacionalnog pitanja Slovenaca i Hrvata, a protiv zločinačkog dogovaranja i sporazumijevanja između srpske, hrvatske i slovenačke buržoazije, na račun radnog naroda tih pokrajina.[237] Da bi se rušenje legalnog ustavnog poretka proglasilo legitimnim ciljem koji „proizilazi" iz narodne volje, bilo je ideološki neophodno optužiti „*velikosrpsku buržoaziju i njenu hegemoniju*" kao nedemokratski i zločinački faktor. Ovakva ideologija predstavljala je kontinuitet austrougarske ideologije o „opasnosti od Velike Srbije".

Stav *Komunističke partije* da treba istinski riješiti nacionalno pitanje Hrvata i Slovenaca, bez „zločinačkog" sporazumijevanja tri buržoazije, značila je zalaganje za Sloveniju i Hrvatsku, kao federalne jedinice u prvoj fazi i samostalne države u drugoj fazi, što se u stvarnosti i dogodilo. Podrška takozvanoj borbi Arnauta na Kosovu, Metohiji i Sandžaku, nakon šezdeset godina dobila je svoj epilog u stvaranju nove nezavisne albanske države na teritoriji Srbije. Odnos *Komunističke partije* prema Bosni i Hercegovini bitan je u nekoliko aspekata*: borba za BiH kao nedjeljivu teritorijalnu cjelinu, pravo tri naroda da sami odrede njeno uređenje, status, položaj u federativnoj državi.* Komunistička partija se još u vrijeme postojanja Kraljevine Jugoslavije zalagala za podržavljenje etničkih nacija (Slovenaca, Hrvata, Crnogoraca, Makedonaca) i za podržavljenje Arnauta, kao tadašnje manjine. Činjenica da je ideološki monolitna *Komunistička partija Jugoslavije* u vlastitoj partijskoj organizaciji uvela teritorijalno-etničku komponentu, potvrđuje da je etnička osnova KPJ od

[236] Isto, str. 47. i 48.
[237] Isto, str. 50. (parafrazirano)

početka bila od suštinskog značaja. *„Ne samo da je nasuprot vladajućoj politici, KPJ u to doba bila za federativnu strukturu države, već je u komunistički radnički pokret jugoslovenskih naroda unela i jednu novinu: formirane su Komunistička partija Hrvatske i Komunistička partija Slovenije kao sastavni delovi KPJ."*[238] Analiza državne krize, međunacionalnog sukoba i disolucije Jugoslavije dovodi nas do zaključka da je to bio logični rezultat nastao u procesu vladavine KPJ/SKJ i podržavljenja njene ideologije. Nacionalne etničke stranke koje su tokom 1989–1990. godine nastajale na prostoru Jugoslavije, bile su determinisane već stvorenim i naslijeđenim ambijentom međunacionalnih sukoba, podržavljenja nacija kroz republike i disoluciju savezne državne vlasti. Za politički sistem Bosne i Hercegovine i za poimanje države i njene strukture ovo je bitna činjenica, jer nisu nacionalne stranke naslijedile idealno građansko društvo, pa ga svojom aktivnošću „pokvarile", nego su naslijedile podijeljeno i međunacionalno sukobljeno društvo. Višestranačka demokratija u Bosni i Hercegovini 1990–1991. godine, izraz je kontinuiteta međunacionalnih odnosa i bila je determinisana prethodnom vlašću *Saveza komunista*.

Ravnopravnost tri naroda u Bosni i Hercgovini i balans etničke i građanske konstitutivnosti radikalno je izmijenjen odlukama Saveza komunista BiH i donošenjem ustavnih amandmana u julu 1990. godine. *Savez komunista* bio je jedan od bitnih generatora državne krize i međunacionalnog sukoba u Bosni i Hercegovini.

Etničko-nacionalna osnova u ideologiji, programu i organizaciji političke partije, čini je konstitutivnim faktorom u dva aspekta: 1. može da se bavi pitanjem političkog statusa nacije u državi; 2. može da se proglasi legitimnim predstavnikom nacionalnih interesa prilikom osnivanja ili preuređenja države. Sa navedenim svojstvom politička partija prevazilazi klasične gabarite političke organizacije i djeluje kao nacionalni pokret. U Bosni i Hercegovini su tokom devedesetih godina lideri SDS-a, HDZ-a i SDA, ujedno bili i nacionalni lideri. Danas imamo identičnu situaciju, gdje šest lidera vladajućih partija predstavljaju i državu i narod i naciju i sve odluke državnih institucija zavise od njihovih međuprtijskih dogovora.

Nacionalne stranke u Bosni i Hercegovini, nakon 1990. godine, proizašle su iz etničko-nacionalne osnove, koja je utemeljena još u vrijeme vladavine *Saveza komunista*. Posljedice dugogodišnje vladavine ove partije i njene ideologije nisu mogle odjednom i „preko noći" nestati. Nije se mogao stvoriti *čist i prazan ideološki prostor,* pa da umjesto komunističke ideologije nastane neka druga demokratska liberalna. Na ideologiji Saveza komunista nastajale su ideologije *novih* etno-nacionalnih partija, a kadrovi Saveza komunista predstavljali su kadrovsku bazu novih političkih partija. Zbog etničko-nacionalne osnove, kao suštine djelovanja i organizacije

[238] Isto str. 49.

političkih partija, nije uspio pokušaj Međunarodne zajednice da u Bosni i Hercegovini stvori nove građanske partije koje će zamijeniti etničke. Političke partije u današnje vrijeme imaju kontinuitet etničke osnove, mijenjaju se samo nazivi partija i imena lidera, sve ostalo je isto kao i prije dvadeset godina.

Pozicija na vlasti u procesu disolucije države. Sticajem kriznih istorijskih okolnosti politička partija može, u procesu disolucije države, rata, revolucija i sličnih događaja, da stekne ulogu konstitutivnog subjekta, iako joj narod takvo ovlaštenje nije dao. Ovaj aspekt je bitan i, ujedno, karakterističan za Bosnu i Hercegovinu, kao i za bivšu jugoslovensku državu. Komunistička partija je sticajem ratnih okolnosti 1941–1945. godine, izvršila revoluciju i promijenila politički sistem i državno ustrojstvo u ime naroda i svih nacija, a nijedna nacija se nije izjasnila o tome niti je Komunističkoj partiji dala takvo ovlaštenje. Ključni element kada politička partija stiče konstitutivnost u kriznim situacijama, bez ovlaštenja naroda, je međunarodno priznanje njenog subjektiviteta, gdje se partija prihvata kao faktor pregovora u ime naroda. Tokom perioda 1990–1992. godine, u BiH su nacionalne političke stranke (SDS, HDZ i SDA) postale bitni faktori raspada državne vlasti i konstituisanja novih nacionalnih državnih entiteta. Slabost državnih institucija Bosne i Hercegovine uticala je da se moć odlučivanja u sva tri oblika vlasti – zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj, pomjeri i koncentriše u vrhovima partijskih elita. Stranke su postajale moćnije od državnih institucija. U periodu 1990–1992. godine, tri nacionalne stranke u Bosni i Hercegovini su od stranaka, koje su na izborima dobile pravo da vrše vlast, evoluirale do nacionalnih subjekata kontituišuće vlasti, a partijski šefovi su postali i nacionalni lideri. Na primjeru Bosne i Hercegovine iskazan je model protivrječnih odnosa partijske moći i disolucije države. Partijske elite kroz svoje kadrove u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti onemogućavaju državu da funkcioniše, ne priznaju ustavnu poziciju državnih institucija i nastoje da državnu moć premjeste u partijske vrhove. Onemogućavanje državne vlasti da funkcioniše na ustavan način, kao jedinstveni faktor, prva je faza disolucije države koja se odvija u dva osnovna oblika: a) negiranje postojeće vlasti i stvaranje druge paralelne (separatizam) i b) pokušaj prisvajanja cjelokupne postojeće vlasti od strane jedne partije (hegemonizam). Jedna od specifičnosti političkih partija na vlasti je njihovo svojstvo da mogu ugroziti funkcionisanje vlasti, a izvan partija nema subjekta koji bi mogao da ih sankcioniše. U procesu disolucije državnih institucija prvo se relativizira Ustav, a dalje funkcionisanje države zavisi od volja partijskih elita.

Pozicija u donošenju konstitutivnih akata. Donošenje konstitutivnih akata, oktobra 1991. godine od strane tri nacionalne stranke, bilo je moguće zbog činjenice da su one vršile legalnu državnu vlast. Kada proces disolucije države zatekne političke partije kao legalne subjekte

vlasti koju su dobili na izborima, tada se stvara mogućnost da partije u ime naroda /nacije same donose konstitutivne akte i iskazuju se kao subjekti državotvorne vlasti. U Bosni i Hercegovini se u drugoj polovini 1991. i prvoj polovini 1992. godine upravo dogodio ovakav proces, u kojem su političke partije donijele više međusobno isključivih konstitutivnih akata (pogledati IV dio). Prilikom donošenja konstitutivnih akata političke partije se pokrivaju legalitetom državnih institucija. Pozicija političke partije, kao državotvorne vlasti, zavisi od nekoliko elemenata: a) da je prihvaćena od naroda kao legitimni predstavnik nacionalnih interesa; b) da ima legalnu poziciju u državnoj vlasti i ustavotvornu većinu u zakonodavnoj vlasti; c) da ima organizacionu i kadrovsku strukturu koja može primijeniti konstitutivna akta; d) da je drugi subjekti, domaći i međunarodni, priznaju kao bitan faktor u funkcionisanju države i njenog političkog sistema. Osnovna determinanta koja je uticala na stvaranje konstitutivnog subjektiviteta kod političkih partija je realnost da su partije nastale prije države. Početkom dvadestog vijeka nastale su političke partije u Bosni i Hercegovini, a sredinom ovog vijeka nastala je državnost Bosne i Hercegovine koja se, na unutrašnjem planu, još nije dovršila. Autoritet i moć partijske elite nastala je i izgrađena mnogo ranije nego autoritet i moć državne vlasti. Od državnog konstituisanja Bosne i Hercegovine kao federalne republike 1946. godine, nije odvojen autoritet državnih institucija od autoriteta političkih partija. Pravna država nije odvojena od partijske države, nego su srasle u jednu protivrječnu cjelinu. Elite političkih partija nikada nisu prihvatile da državne institucije imaju odvojeni autoritet od partijskog autoriteta. Navedena karakteristika u političkom sistemu Bosne i Hercegovine postoji i danas, jer bez obzira da li je riječ o bivšem jednopartijskom ili današnjem višepartijskom sistemu, u oba slučaja se radi o partijskoj državi.

Pozicija faktora političkog sistema. Istorijsko nasljeđe partijskih djelovanja na prostorima Bosne i bivše jugoslovenske države sadrži brojne primjere u kojima su političke partije djelovale kao konstitutivni subjekti. One su, u ime nacija, uticali na stvaranje i uređenje države. Donošenje akata koja su uticala na opstanak i uređenje Bosne i Hercegovine, od strane političkih partija tokom 1990–1992. godine, nije specifičnost tih partija i tog vremena, nego je logičan slijed uzročno-posljedičnih veza kroz istorijsko nasljeđe. Bila je to jedna faza u istorijskom procesu u kojem su političke partije prethodile državi, stvarale je, uređivale, uticale na njen raspad. U Bosni i Hercegovini su tri nacionalne stranke podržavile posebne nacionalne interese, preuredile ustavni poredak i organizaciju države. U navedenom procesu, partije su bile faktori koji su prethodili uspostavljanju političkog sistema i djelovale kao njegovi spoljni faktori.

Narod, kao nacija i legitimni vlasnik suverenosti, nužno stvara političke organizacije koje će na praktičniji i organizovan način izražavati nacionalne interese kroz konstituišuću vlast. Suverenost nacije prenosi se

na političku partiju koja ga formalno prenosi na državu, ali suštinski ga zadržava za sebe, jer nacionalna suverenost ima trajnu vrijednost kao nepotrošiva kategorija. Elita političke partije, u poziciji ili opoziciji, uvijek može kritikovati državu ili dovoditi u pitanje njeno uređenje, čak i opstanak, pozivajući se na legitimitet nacionalnih interesa. Politička partija, kao reprezent nacionalnih interesa, trajno zadržava svojstvo spoljnjeg faktora političkog sistema, bez obzira što u određenim periodima vrši vlast i djeluje kao njegov unutrašnji faktor. Nastankom države, njenim uređenjem i formiranjem neophodnih i ustavom definisanih institucija, uspostavlja se i politički sistem. Političke partije počinju djelovati u okvirima zakonskih i drugih pravila koje su same stvorile. Činjenica da su partije autori ustanovljenih pravila ne umanjuje njihovu obavezu da se tih pravila pridržavaju. Partije, kao unutrašnji elementi političkog sistema, iskazuju se u dvostrukoj ulozi: *kao dio institucionalne strukture i kao promjenljivi faktori.* Partije, kao dio institucionalne državne strukture, faktori su izbornih procesa, smjenjivosti vršilaca vlasti, demokratske komunikacije i drugih demokratskih svojstava političkog sistema. S druge strane, partije djeluju kao promjenljivi faktori: mijenja im se pozicija u zavisnosti od toga vladaju li ili ne, mijenja se program, ponekad i ideologija, kadrovi, organizacija, mogućnosti ostvarivanja ciljeva itd. Jedan od najbitnijih faktora promjene djelovanja partija je njihova pozicija u vlasti. Ista partija afirmiše ili kritikuje ponašanje vlasti, u zavisnosti od toga da li je u poziciji ili opoziciji.

Enru Hejvud, u svom djelu *Politika,* političke partije poima kao *„čuvare kapija”,* u dvosmjernom smislu. Komunikacija od državne vlasti prema narodu ide kroz „kapiju” koju kontrolišu partije, a komunikacija od naroda prema državnoj vlasti, opet, ide kroz „kapiju” koju čuvaju političke partije. Politička partija, kao unutrašnji element političkog sistema, ima specifično svojstvo koje nemaju državne institucije ni institucije civilnog društva. Partija nakon izbora može postati faktor zvanične vlasti i djelovati kroz njene institucije, ili biti spoljni faktor i kao takav uticati na institucije državne vlasti.

Političke partije imaju višestruku ulogu i uticaj u političkom sistemu: mogu biti spoljne determinante i unutrašnji faktori, konstitutivni subjekti i unutrašnje političke organizacije, zastupati interese naroda ili interese države, mogu biti nacionalni pokreti ili političke organizacije, mogu se iskazivati kao dio institucionalne strukture političkog sistema ili kao varijabilni subjekti itd. Prisutnost istorijskog nasljeđa u savremenim procesima i odnosima u političkom sistemu Bosne i Hercegovine izrazita je kroz djelovanje političkih partija. Kada bismo analizirali programe *Srpske narodne organizacije iz 1907.* godine i programe *Srpske demokratske* stranke ili *Saveza nezavisnih socijaldemokrata* iz 2007. *godine; Muslimanske narodne organizacije iz 1906. godine i Stranke demokratske akcije ili Stranke za BiH iz 2007. godine,* teško bi bilo naći suštinske

programske razlike. Isto tako, možemo reći i za *Hrvatsku narodnu organizaciju iz 1908. godine i Hrvatsku demokratsku zajednicu iz 2007. godine.* Političke partije i danas su u suštini nacionalne organizacije, jer dosadašnji izbori pokazuju da se njihovo biračko tijelo poklapa sa etničko-nacionalnim podjelama. Sve dok političke partije budu imale etničko-nacionalnu osnovu imaće i mogućnost da budu državotvorni subjekti u Bosni i Hercegovini. Danas funkcionisanje države manje zavisi od Ustava i vladavine prava, a više od dogovora grupe partijskih lidera. Aktuelno pitanje primjene presude Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura u slučaju *Sejdić–Finci* ne zavisi od poslanika u Parlamentu BiH, nego od dogovora šest partijskih lidera i njihov eventulani politički dogovor postaće ustavna norma. Dogovor partijskih lidera i usklađivanje njihovih interesa postao je *ustavna osnova* na kojoj se organizuje državna vlast.[239]

Ukidanje opozicije. Pod izgovorom očuvanja nacionalnih interesa, vladajuća partija sa najjačom opozicionom partijom stvara koaliciju na osnovi nacionalnog jedinstva i time se ukida opozicija. Pod izgovorom opštih interesa nacije opoziciona partija podržava vladajuću, a za uzvrat dobija dio vlasti. Priključivanjem opozicione elite pozicionoj eliti, stvara se moćna partijska oligarhija koja ima kapacitete da se održi na vlasti relativno dugo, a sve pod izgovorom *ugroženosti nacije.* Partijska oligarhija zaogrnuta principom *nacionalnog jedinstva,* uspostavlja se kao jedina alternativa vladanja i izbora, jer se sve druge političke alternative proglašavaju za „izdajničke" i uskraćuje im se mogućnost javnog iskazivanja zbog kontrole medija od strane vlasti.

Jačanje Vlade i slabljenje parlamenta. Vlada dominira nad parlamentom koji postaje *glasačaka mašina.* Skoro sve zakone piše Vlada, a parlament ih samo usvaja, tako da je zakonodavna funkcija formalno u parlamentu, a suštinski u izvršnoj vlasti, odnosno u partijskim vrhovima.

Međunarodno priznanje. Jedna od strateških grešaka međunarodne zajednice je prihvatanje partijskih elita kao jedinih faktora upravljanja državom i društvom. Elitama je prepušteno da one provedu reforme, da uspotstave pravnu državu i vladavinu prava, slobodno tržište i ostale elemente demokratske države. Od partijskih elita se očekuje da urade sve ono što je suprotno njihovim interesima, jer ako se uspostavi slobodno tržište, pravna država i vladavina prava, tada elite gube moć i dolaze pod nadležnost prava.

Partiokratija se danas pojavljuje kao realni oblik totalitarne vlasti i postaje glavna prepreka reformama i demokratizaciji društva i države.

[239] Tokom 2005. godine, lideri vodećih partija iz Bosne i Hercegovine pregovarali su o ustavnim izmjenama u Vašingtonu, novembra 2005. godine, pod pokroviteljstvom *Američkog instituta za mir.* Sulejman Tihić – *Stranka demokratske akcije*, Dragan Čavić – *Srpska demokratska stranka*, Dragan Čović – *Hrvatska demokratska zajednica*, Zlatko Lagumdžija – *Socijaldemokratska partija*, Milorad Dodik – *Savez nezavisnih socijaldemokrata* i Mladen Ivanić – *Partija demokratskog progresa.*

Jačanje demokratije, pravne države, slobodnog tržišta, vladavine prava, ustavnosti, moguće je samo uz uslov da se redukuje moć partijskih elita i da se partiokratija svede u podnošljive okvire. Procesi konsocijalizma, evopskih integracija, demokratije nisu mogući, sve dok partijske elite imaju totalitarnu vlast u društvu i državi. Da bi elite bile u funkciji konsocijalizma, nužno je da budu legitimne i da u društvu postoji dovoljan nivo političke kulture, jer izborna pobjeda jedne partije ne mora da rezultira legitimitetom nacionalnih interesa. Može partijska elita da obmane birače, da im jedno obeća na izborima, pa birači glasaju, a nakon izbora, elita provodi drugu politiku, suprotnu onoj koju je promovisala na izborima, i za koju birači nisu glasali. Da bi vladajuća elita imala demokratski legitimitet nacije koju zastupa, ona mora iskazivati izvorne legitimne interese nacije, koji su već ranije utemeljeni kao dio nacionale vrijednosti. Omiljena manipulacija partijskih elita je u stilu *„mi smo dobili izbore, mi imamo pravo da odlučujemo u ime nacije”,* pri tom se prešućuje činjenica da su politički program na osnovu kojeg su dobijeni izbori i politički program koji se primjenjuje nakon izbora međusobno isključivi.

Dominacijom vladajućih partijskih elita u svim sferama odlučivanja i raspodjele resursa, država i društvo su zarobljeni u okvire interesa partijskih oligarhija. Sve dok bude postojala partiokratija kao osnovno obilježje političkog sistema, neće biti moguće izgraditi konsocijalnu demokratiju u punom smislu riječi. Redukovanje moći partijskih elita je nužan proces koji obuhvata nekoliko aspekata:

1. Umanjenje ekonomske moći elita kroz jačanje slobodnog tržišta i ukidanja monopola partijskih kompanija, ukidanje prava vlade da može oslobađati od poreza kompanije bliske vladajućim elitama, jačanje uloge sindikata. Vladajuće oligarhije ugrožavaju ekonomsku budžetsku ravnotežu, jer svojim odlukama prolongiraju ili oslobađaju jedan broj privatnih kompanija od plaćanja poreza. Neplaćanjem poreza stvara se manjak u budžetu koji se nadoknađuje zaduživanjem ili umanjenjem socijalnih prava ugorženih kategorija (penzioneri, borci, invalidi, siromašnio slojevi).

2. Dokidanje teorije i politike po kojima je interes nacije jednako interes elita na vlasti i gdje je šef partije vođa nacije, pa je kritika elita na vlasti jednako „izdaja” nacionalnih interesa. Prije ukidanja partijske manipulacije u politici, nužno je dokinuti ovu manipulaciju u teoriji koju, nažalost, podupiru i određeni akademski krugovi iz svojih interesa. U državama i društvima u kojima se teorijski *opravdava kult ličnosti i istorijska uloga vođe nacije,* ne može doći do demokratskog političkog sistema. Ovdje razlikujemo dva oblika kulta ličnosti: jedan predstavlja nasljeđe iz ranijih totalitarnih režima, a drugi predstavlja novu realnost koja sada nastaje. Ovaj drugi oblik je pogubniji po demokratiju, jer nasleđeni kult ličnosti sve više slabi i nestaje, ali kult ličnosti koji nastaje sada i iznova predstavlja *patološku* pojavu koja ne odlumire, nego jača.

3. Vraćanje državne moći iz partijskih sjedišta u državne institucije, jer *ispražnjena* država ne može biti ni demokratska ni pravna. Uspostavljanje pravne države nije moguće ako su državne institucije razvlaštene i ako se državni funkcioneri ponašaju kao izvršni činovnici partija, a ne kao državni službenici. Da bi se postiglo razvlašćivanje partijskih oligarhija nužna je i promjena politike međunarodne zajednice, koja je u svom radu zanemarivala snaženje državnih institucija i oslanjala se na partijske lidere kao glavne subjekte funkcionisanja i države i društva.

4. Ukidanje monopola partijskim elitama na državotvornost nacije, jer ovo pravo pripada svim subjektima iz nacije. Ustavotvorna vlast objedinjava najširi krug nacionalnih predstavnika i nijedan nacionalni subjekt posebno ne može imati monopol na nacionalni legitimitet.

5. Jedan od glavnih faktora koji je uvećao moć elita i mogućnosti njihove manipulacije mnjenjem je kontrola medija. Javni mediji su zbog loših zakona došli pod legalnu kontrolu partijskih elita i sve dok bude postojao ovakav pravni okvir sloboda i nezavisnost javnih medija neće biti mogući.

6. Jačanje opozicije, kako bi se zadržao politički pluralizam i demokratska kontrola vlasti. Velike „nacionalne" koalicije u kojima se udružuju najveća poziciona i opoziciona partija, imaju za posljedicu ukidanje opozicije i redukovanje demokratije u političkom sistemu. Interesna koalicija dvije najveće partije pod parolom „zaštite nacionalnih interesa" redukuje demokratski pluralizam i uspostavlja totalitarnu vlast.

7. Podjela vlasti na način da zakonodavna dominira nad izvršnom/upravnom, što je uslov pravne države i vladavine prava. Redukovanje moći vlada i jačanje moći parlamenata je nužan uslov za ograničavanje moći elita. U današnjem političkom sistemu u Bosni i Hercegovini izvršna vlast dominira nad zakonodavnom, tako da poslanici predstavljaju disciplinovanu glasačku mašinu izvršne vlasti i vladajućih elita.

Redukovanje neograničene moći partijskih elita nije moguće sve dok međunarodna zajednica ne izmijeni dosadašnji pristup u primjeni Dejtonskog sporazuma. Priznanje i prihvatanje partijskih elita od strane međunardone zajednice (naročito Evropske unije) treba biti uslovno i vezano za njihovo djelovanje u oblasti vladavine prava, pravne države i primjene Dejtonskog sporazuma u cjelini. Ne može međunarodna zajednica ostvariti reforme i primjenu Dejtonskog sporazuma sa partijskim elitama koje otvoreno osporavaju ulogu međunarodne zajednice i traže ukidanje njene uloge u Bosni i Hercegovini. Politika da treba „otjerati" međunarodnu zajednicu i ukinuti ulogu *Visokog predstavnika* je manipulacija, sa ciljem da se ukine međunarodni uticaj u Bosni i Hercegovini i da partijske elite prigrabe neograničenu, suverenu vlast, bez kontrole, i da uspostave trajno vlasništvo nad državom, resursima i stanovništvom.

Nakon sedamnaest godina od potpisivanja Dejtonskog sporazuma, očigledna je činjenjica da se ovaj akt međunardone arbitraže neće moći u cjelini realizovati na dosadašnji način i da je nužno nešto mijenjati u njegovoj daljoj primjeni. Nužno je redefinisati primjenu Dejtonskog sporazuma, u smislu da se umanji značaj partijskih elita i da se stvori šira demokratska osnova od različitih subjekata uz snažno i redefinisano prisustvo međunarodone zajednice. Ukidanje uloge Visokog predstavnika vezano je za potpunu realizaciju Dejtonskog sporazuma, jer je Visoki predstavnik integralni dio ovog akta. Uzimajući u obzir dosadašnju primjenu Dejtonskog sporazuma i negativnu ulogu partijskih elita, očigledna je potreba sazivanja nove međunardone konferencije na temu *cjelovita primjena Sporazuma. Savjet za primjenu mira i Evropska unija* trebalo bi da definišu efikasniji mehanizam ostvarivanja Dejtonskog sporazuma, ne dovodeći u pitanje njegov osnovni sadržaj.

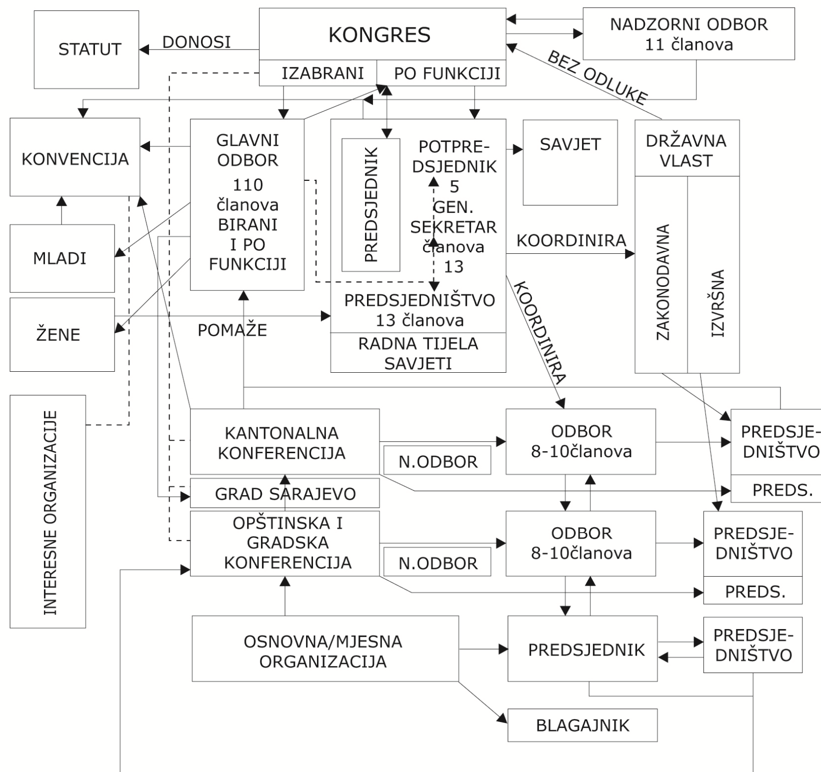
2.2. Elementi demokratičnosti političkih partija

Sve političke partije u programima i javnom djelovanju pozivaju se na vrijednosti demokratije i ljudskih prava i ako bi uporedili njihove političke programe, teško bi bilo naći suštinske razlike. Sve partije u programima sadrže: *ljudska prava, demokratiju, ekonomski prosperitet, javne politike, pravnu državu, slobodu medija, nezavisnost sudstva, borbu protiv korupcije, rješavanje socijalnih problema itd.* Politički programi nisu podesni za klasifikaciju političkih partija, jer partijske elite svoja programska načela ne poimaju kao obavezu, nego kao sredstvo za pridobijanje birača. U razlikovanju političkih partija ovdje smo posvetili pažnju aspektima njihove organizacije i načina donošenja odluka. Cjelovitija spoznaja demokratičnosti političkih partija trebala bi uključivati više aspekata: *program, statut, izborne kampanje, djelovanje u statusu pozicije i opozicije i funkcionisanje organizacije.* Ovdje smo se ograničili na statute političkih partija, kao osnovne i najviše pravne akte kojima je regulisana organizacija i način odlučivanja. Demokratičnost političkih partija posmatrali smo u elementima: *politički ciljevi, prava i odgovornost člana, kreiranje politike, način izbora stranačkih organa, finansije i tumačenje Statuta.* Uvažavajući opšteprihvaćene elemente klasifikacije političkih partija kroz analizu partijskih statuta mogu se spoznati osnovni elementi njihove demokratičnosti.[240] Najznačajnije političke partije u Bosni i Hercegovini mogu se klasifikovati i po vremenu njihovog nastanka.[241]

---

[240] Ideološki kriterijum, organizacioni kriterijum, područje političkog djelovanja, način nastanka, odnos prema političkom sistemu, pozicija u vlasti.
[241] a) Političke partije osnovane 1990. godine:

2.2.1.Socijaldemokratska partija-SDP



Nakon raspada *Saveza komunista Jugoslavije, Savez komunista Bosne i Hercegovine* je 17. maja 1990. godine izmjenio svoj program i

---

- Socijaldemokrataska partija-SDP, nastala je transfomacijom Saveza komunista BiH 17. maja 1990. godine, a od 27. decembra 1992. godine postoji kao Socijaldemokratska partija-SDP.
- Stranka demokratske akcije-SDA, osnovana 26. maja 1990. godine,
- Srpska demokratska stranka-SDS, osnovana 12. jula 1990. godine,
- Hrvatska demokratska zajednica-HDZ, osnovana 18. avgusta 1990. godine.

b) Političke stranke osnovane tokom međunacionalnog rata u BiH:
- Srpska radikalna stranka-SRS, osnovana jula 1993. godine,
- Socijalistička partija-SP osnovana, 2. juna 1993. godine.

c) Političke partije nastale nakon Dejtonskog sporazuma:
- Stranka nezavisnih socijaldemokrata–SNSD, osnovana 10. marta 1996. godine, a nakon ujedinjena sa Demokratskom socijalističkom Partijom (frakcijom Socijalističke partije) 1. maja 2002. godine promijenila naziv u Savez nezavisnih socijaldemokrata.
- Partija demokratskog progresa-PDP, osnovana 1. oktobra 1999. godine.
- Političke partije iz grupe B nismo obrađivali, jer su one više puta mijenjale strukturu i dijelile se u frakcije i nemaju konzistentnost organizacije i djelovanja.

statut. Partija je usvojila nova obilježja bez petokrake i ustanovila novi naziv partije kao *Savez komunista BiH–Stranka demokratskih promjena–SKSDP i* pod ovim imenom je učestvovala na prvim višestranačkim izborima u novembru 1990. godine. Partija je 27. decembra 1992. godine ponovo izmijenila naziv u *Socijaldemokratsku partiju BiH-SDP* i tako se naziva i danas. Partija je politički *sukcesor Saveza komunista BiH,* iako se može smatrati i sukcesorom *Socijaldemokratske partije BiH* iz 1909. godine, koja se zajedno sa socijaldemokratskim partijama Hrvatske, Slovenije i Srbije ujedinila u novu Socijalisitičku Radničku Partiju Jugoslavije (komunista) 1919. godine.

*Politički ciljevi SDP stranke s*u: očuvanje državnosti Bosne i Hercegovine, izgradnja društva na balansu građanskog i etničkog, gdje bi građansko imalo primat, slobodno tržište, vladavina prava i ostali sadržaji uobičajeni za socijaldemokratske stranke. Realni istorijski događaji i fomiranje nacionalnih partija negativno su uticali na multietničnost SDP-a. Nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, stranka nastoji da povrati multietničnost i kroz statutarne odredbe. U Glavni odbor se bira najmanje 20% članova iz svakog konstitutivnog naroda. Stranka je orijentisana na političko djelovanje na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, ali njeno biračko tijelo je uglavnom na području Federacije BiH, dok u Republici Srpskoj ima mali uticaj. Iako je mulitetničnost SDP-a još uvijek nedovoljna, jer dominira bošnjačko izborno tijelo, ipak je to jedina politička partija koja statutom definiše multietničke stranačke organe, a na izborima ima multietničke izborne liste.

Prava i odgovornost člana stranke. Pravo člana na drugačije mišljenje ograničeno je kolektivnim interesima partije i ne može biti u suprotnosti s partijskim programom, a organ stranke utvrđuju koje je djelovanje protivno partijskom programu. Postoji pravo na drugačije mišljenje, ali je korištenje ovog prava rizično, jer uvijek organi partije na inicijativu predsjednika mogu da ocijene da se radi o štetnom djelovanju po opšte interese partije. Član koji je imao drugačije mišljenje postaje disident i gubi pozicije u partiji. Pluralizam mišljenja i djelovanja postoji samo formalno kao kontrolisani proces i članovi koji „pređu crvenu liniju" politički se eliminišu iz partije. Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine ima više primjera odstranjivanja partijskih funkcionera koji su imali drugačije mišljenje u odnosu na predsjednika stranke. Odgovornost člana, čije djelovanje šteti partiji i koje je usmjereno protiv odluka partijskih organa, utvrđuje se kroz partijske postupke u opštinskim i gradskim organizacijama ili kroz druge organe. U odgovornosti su karakteristična dva aspekta: odgovornost prema programu partije i odgovornost prema odlukama partijskih organa. Član ima prava da pokreće inicijative i prijedloge, u

smislu unapređenja rada partije, ali nije dopušteno institucionalizovanje manjinskog mišljenja ili frakcionaštvo. Opšti interes i autoritet partijskih organa su gabariti koje član ne smije da pređe u svom mišljenju i djelovanju. Naglašen je autoritet partijskih organa i predsjednika, što ima za posljedicu redukovanje slobodne inicijative i pluralizma i jačanje poslušnosti što umanjuje politički kapacitet stranke.

Kreiranje politike. Strateške odluke i osnovne elemente politike utvrđuje *Kongres,* kao najviši organ stranke, koji se obično sastaje jednom u četiri godine. Između dva zasjedanja Kongresa politiku kreira *Glavni odbor*, koji zasjeda, obično, jednom u tri mjeseca i na osnovu programa i drugih odluka Kongresa, kreira politiku stranke. *Predsjedništvo*, kao izvršno-politički organ, izvršava politiku stranke i zasjeda, obično, jednom mjesečno, što ga čini najoperativnijim organom stranke. Na čelu Predsjedništva je predsjednik stranke i on ima najviše mogućnosti da utiče na stranačku politiku.

Način izbora stranačkih organa. Kada uzmemo u obzir način izbora i strukturu organa stranke, može se zaključiti da se do politike stranke dolazi kroz široku raspravu u više nivoa, u više organa, tako da jedan organ ne može dominirati i nametati politiku. Jedan dio članova *Kongresa* bira se od strane opštinskih organizacija, na osnovu kriterijuma broja članova i izbornog rezultata. Glavni odbor utvrđuje navedene kriterijume, ali ne utiče na sam izbor delegata koje bira baza u opštinskim organizacijama. Drugi dio članova Kongresa čine po funkciji: članovi Glavnog odbora, predsjednik SDP-a i članovi Nadzornog odbora. Kongresu prisustvuju funkcioneri partije iz državne vlasti, ali bez prava odlučivanja. Način izbora za Kongres ukazuje na tri osnovne karakteristike: a) izbor delegata iz opštinskih baza vrši se na demokratski način, što je prednost ove partije; b) prisustvo državnih funkcionera, članova partije bez prava glasa je, takođe, demokratski princip, jer odvaja partijsku od državne vlasti, i c) članstvo u Kongresu, po funkciji, predstavlja kontradikciju i slabost partije. Ako Kongres bira članove Glavnog odbora, kako članovi Glavnog odbora mogu biti i članovi tijela koje njih bira? Kontradiktorno je da član Glavnog odbora glasa o tome da li će ponovo biti član Glavnog odbora. Dosljedno izveden demokratski princip podrazumijevao bi da članovi Glavnog odbora prisustvuju Kongresu, ali bez prava glasa, princip kao i državni funkcioneri. Glavni odbor se, takođe, sastoji od dvije grupe članova: jedan dio bira se na Kongresu, a drugi dio postaje član Glavnog odbora po funkciji: predsjednici kantonalnih odbora i drugih oblika organizovanja. Struktura Glavnog odbora je definisana Statutom: 20% iz svakog konstitutivnog naroda, 3% iz reda manjina, 35% žena, 30% članova do 35 godina starosti i 10% članova preko 60 godina starosti. Glavni odbor je organ koji reprezentuje cijelo članstvo po različiitm

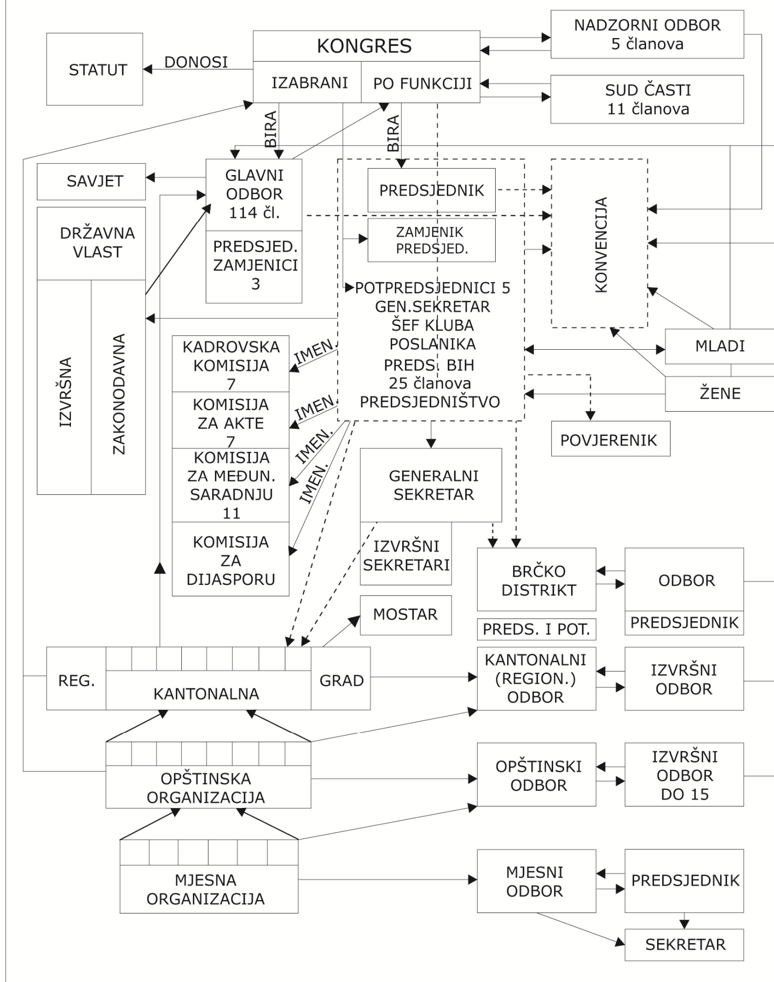
obilježjima i strukturama. Glavni odbor ima svog predsjednika i do četiri potpredsjednika. Glavni odbor bira potpredsjednike SDP-a iz reda svojih članova. Predsjedništvo se, jednim dijelom, bira od strane Glavnog odbora, a drugi dio Predsjedništva popunjava se po funkciji: *predsjednik, potpredsjednici, generalni sekretar, nosioci najviših izvršnih i zakonodavnih funkcija na nivou BiH i entiteta.* Demokratski princip kod Kongresa gdje državni funkcioneri prisustvuju bez prava glasa ovdje je izmijenjen, pa su državni funkcioneri članovi partijskog organa, čime se miješa partijska i državna vlast. Predsjedništvo, kao operativni organ, predstavlja balans između državne vlasti, Glavnog odbora i predsjednika. Predsjednik SDP-a bira se na Kongresu, u demokratskoj proceduri između više kandidata. Karakteristično je da predsjednik SDP-a nije član Glavnog odbora partije i da su to nespojive funkcije. Operativne poslove organizacije vodi Sekretarijat i generalni sekretar koji odgovaraju organima: predsjedniku, Predsjedništvu i Glavnom odboru. Nadzorni odbor bira se na Kongresu, kao nezavisan organ koji ima dvostruku ulogu: *ocjenjuje zakonitost rada – statutarnost odluka i nadzire finansijsko poslovanje.* U Socijaldemokratskoj partiji Bosne i Hercegovine Nadzorni odbor objedinjava ulogu Statutarne komisije i Nadzornog dobora.

Finansije. Glavni odbor ima nadležnost da utvrđuje finansijsku politiku, donosi finansijske planove i razmatra finansijske izvještaje. U okviru Sekretarijata stranke radi poslovni direktor koji se brine o finansijama. Ukupne finansije nadzire Nadzorni odbor.

Tumačenje statuta i ocjenu statutarnosti odluka vrši Nadzorni odbor, pa zbog toga SDP i nema posebnu Statutarnu komisiju kao stranački organ.

Socijaldemokratska partija BiH po organizaciji sadrži elemente kontrolisane demokratije na balansu građanskih i etničkih vrijednosti. Prema programu i staturanoj organizaciji predstavlja multietničku stranku, ali u realnosti se radi o bošnjačkoj partiji u kojoj su zastupljeni i pripadnici drugih etničkih zajednnica. Politički pluralizam je kontrolisan opštim interesima Partije i odlukama partijskih organa i ovdje SDP više liči na Savez komunista, a manje na socijaldemokratsku stranku. Partijski program se operacionalizuje kroz *stav stranačkih organa*, pa je program ono što organi kažu. Dominacija opšteg nad pojedinačnim uz kontrolisani pluralizam omogućuje da stranački organi, naročito predsjednik stranke, imaju snažnu i ključnu poziciju u donošenju odluka i ukupnom funkcionisanju stranke.

2.2.2.Stranka demokratske akcije-SDA



Stranka demokratske akcije je osnovana 26. maja 1990. godine kao narodna stranka muslimanskog (bošnjačkog) naroda. U nazivu ne sadrži nacionalni predznak zbog tadašnjeg Zakona o zabrani političkog organizovanja na nacionalnoj osnovi, pa je ispod naziva stranke bilo napisano *muslimanski povijesni krug.* U programu stranke preovladavala su dva osnovna cilja: *političko objedinjavanje svih Bošnjaka na jugoslovenskom prostoru i državni integritet Bosne i Hercegovine.* Stranka demokratske akcije, kao narodna stranka bošnjačkog naroda, na prvim višestranačkim izborima osvojila je više od dvotrećinske većine bošnjačkih glasova.

Prava i odgovornost člana stranke. Odgovornost je utvrđena za članove i funkcionere stranke. Član ima prava inicijative, prijedloga i djelovanja u interesu stranke, ali ima dvostruku odgovornost. Ukoliko

organ ili bilo koji funkcioner ili član organa izgubi podršku biračkog tijela ili napravi neku grešku koja ima negativne posljedice po stranku, pokreće se postupak *provjere povjerenja*. Takođe, ako članovi djeluju suprotno Statutu i Programu, narušavaju ugled i nanose štetu stranci, izriču se *mjere odgovornosti*. Obaveza je člana kao pojedinca da djeluje u interesu kolektiva, a u postupku utvrđivanja odgovornosti postoji dvostepenost. Odgornost pred partijskim organizacijama predstavlja prvi stepen, a Sud časti, kao organ stranke, rješava žalbe u drugostepenom postupku. Status člana stranke u najvećoj mjeri zavisi od ostvarenog rezultata rada, tako da postoji relativno široka sloboda djelovanja svakog člana stranke sve dok to djelovanje ide u korist stranke. Kroz postupak *provjere povjerenja* svaki član i funkcioner se može dovesti u situaciju da se o njemu izjašnjava organizacija u kojoj djeluje. Drugi aspekt odgovornosti odnosi se na situaciju kada član ili funkcioner krši Statut ili Program ili svojim djelovanjem nanosi štetu stranci. Kroz princip dvostepene procedure utvrđivanja odgovornosti obezbjeđuje se objektivnost postupka. Odgovornost prema autoritetu stranačkih organa ili Predsjednika u smislu da neko bude sankcionisan zato što ima drugačije mišljenje ne dominira u Stranci demokratske akcije i ova osobina uvećava politički kapacitet partije.

Kreiranje politike. Najviši stranački organ je Kongres koji usvaja najvažnije akte (Program i Statut) i utvrđuje osnove stranačke politike, a sastaje se jednom u četiri godine. U vanrednim prilikama umjesto Kongresa može se sazvati *Konvencija* koju čine članovi organa i funkcioneri. Glavni odbor je najviše političko tijelo, između zasjedanja Kongresa, koje uobličava politiku stranke. Predsjedništvo stranke je izvršno-politički organ koji izvršava politiku stranke.

Predsjednik stranke rukovodi strankom i koordinira rad organa u izvršavanju politika. Politika se kreira djelovanjem predsjednika, Predsjedništva i Glavnog odbora. Iz nadležnosti navedenih organa uočljivo je da se politika kreira timski, kroz djelovanje više organa i pojedinaca na različitim nivoima, pa se usaglašava na nivou Predsjedništva. U provođenju politike postoji hijerarhija organa, jer su odluke viših organa obavezujuće za niže organe.

Način izbora organa stranke. Statutom je definisano da se svake četiri godine, prilikom sazivanja *Kongresa,* vrše stranački izbori od mjesnih organa do najviših stranačkih organa i funkcionera. Kongres čine tri grupe delegata. Jedna grupa se bira iz opštinskih, kantonalnih i organizacija iz inostranstva. Druga grupa su članovi Kongresa po položaju: predsjednik stranke, članovi Glavnog odbora, članovi Predsjedništva, Nadzornog odbora i Suda časti. Treću grupu imenuje Predsjedništvo, do 5% delagata na prijedlog predsjednika. S obzirom na to da Glavni odbor bira Kongres, a članovi Glavnog odbora su po funkciji članovi Kongresa, postoji protivrječnost glasanja, jer jedna grupa delegata glasa za svoj izbor. *Glavni*

odbor iz svojih redova bira predsjednika i zamjenike predsjednika. Kao i kod SDP-a, predsjednik stranke nije, istovremeno, i predsjednik Glavnog odbora. Glavni odbor, obično, zasjeda jednom u tri mjeseca. Jedan dio članova Glavnog odbora bira se na Kongresu, sa liste koju su predložili opštinski i kantonalni odbori (osamdeset i pet članova), a najmanje 1/4 mora biti iz jednog entiteta. Drugi dio se bira iz organizacije mladih, pet članova, i iz organizacije žena, takođe pet članova. Treći dio postaje funkcijom članovima Glavnog odbora: *predsjednici kantonalnih i regionalnih odbora, predsjednik partije iz Distrikta Brčko i stranački* dio članova bira se na prijedlog predsjednika stranke (jedanaest članova), sa ciljem da se izbalansira zastupljenost svih slojeva članstva. Glavni odbor je najviši politički organ koji reprezentuje ukupno članstvo po teritorijalnim i drugim kriterijumima. Grupa koju bira Kongres, na prijedlog baze, ima ubjedljivu (2/3) većinu, tako da dodatnni izbori i prijedlozi ne ugrožavaju uticaj neposredno izabranih članova. *Predsjednik stranke* ima funkciju rukovođenja strankom kroz koordinaciju i povezivanje organa po vertikali i horizontali. Kongres bira predsjednika, zamjenika predsjednika i potpredsjednike stranke. Zamjenik predsjednika zamjenjuje predsjednika, u slučaju spriječenosti ili nemogućnosti da obavlja funkciju ima puna ovlašćenja i odgovornosti kao predsjednik. Stranka ima i pet potpredsjednika. *Predsjedništvo* je izvršno-politički organ stranke i sastoji se od dvije grupe članova. Jednu grupu bira Glavni odbor (petnaest članova), a drugu po funkciji čine: *predsjednik, zamjenik predsjednika, potpredsjednici, generalni sekretar, član Predsjedništva BiH, predsjednik kluba poslanika, predsjednik asocijacije mladih i predsjednica asocijacije žena (deset članova).* Generalni sekretar i izvršni sekretari odgovoraju Predsjedništvu, a rade na poslovima organizacionog funkcionisanja stranke. *Sud časti* ima devet članova, radi u vijećima od tri člana kao drugostepeni organ po žalbama o izrečenim mjerama odgovornosti. *Nadzorni odbor* nadzire finansijsko poslovanje stranke u cjelini i o tome podnosi izvještaj.

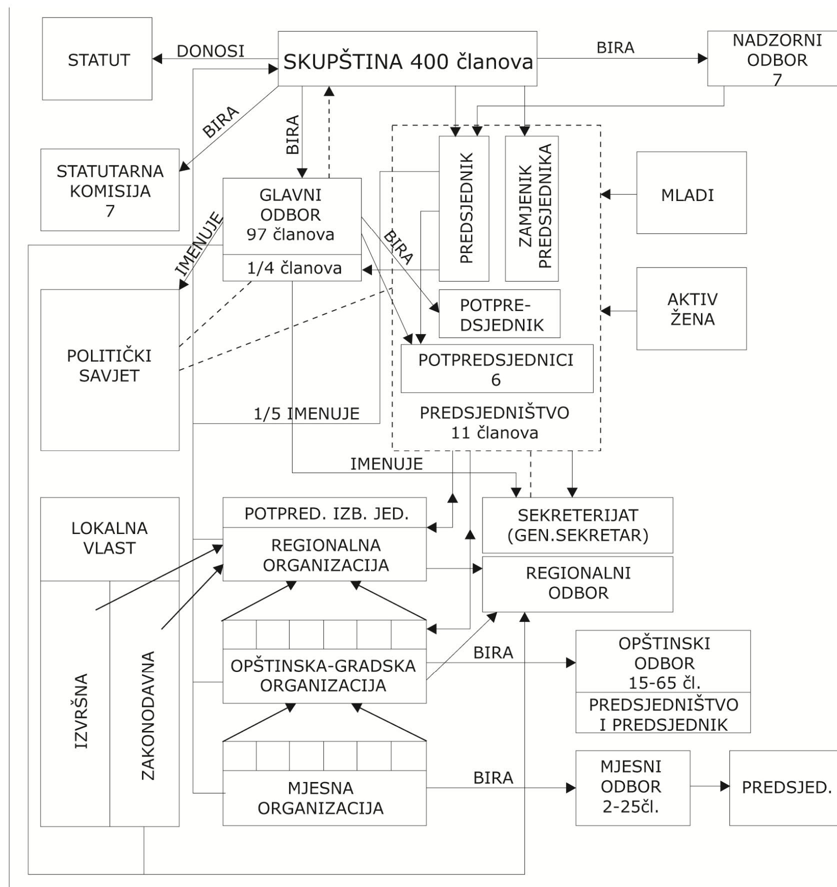
Finansije. Izvještaje o finansijskom planu usvaja Predsjedništvo stranke, na osnovu mišljenja Nadzornog odbora i finansijskih komisija. Statutom se ne precizira koji organ upravlja finansijama, ali se precizira nadzorna kontrola nad finansijama. Ova oblast je, vjerovatno, regulisana određenim aktima Glavnog odbora i odlukama Predsjedništva.

T*umačenje statuta.* Stranka nema statutarnu komisiju, ali dijelom tumačenje može da vrši posebna komisija koja nije organ stranke, nego stručno tijelo. *Komisija za opšte akte* priprema nacrte akata, prati primjenu, daje tumačenja (osim onih koje tumače drugi organi stranke). Konačni tumač nije preciziran, ali s obzirom na to da Statut donosi Kongres, ovaj organ je i konačni tumač. Stranka demokratske akcije ne spada u lidersku partiju, nego je organizacija kolektivnog političkog rukovođenja i djelovanja u kojoj postoji politička ravnoteža među

organima. Glavni odbor i Predsjedništvo su najbitniji organi stranke, predsjednik stranke ima vodeću i koordinišuću ulogu, ali ima manje ovlaštenja od lidera nekih drugih stranaka. Da bi efikasno funkcionisala, stranka mora imati veliki kapacitet usaglašavanja različitih političkih incijativa i prijedloga. Politički potencijal stranke je u bošnjačkom narodu, u bazi, jer je nastala iz naroda i odatle crpi sadržaje svog programa i biračku podršku.

Kao i druge stranke koje su nastale *odozdo* iz naroda, i SDA ima veliki kapacitet djelovanja na nižim nivoima organizovanja (opštinski nivo i nivo mjesnih zajendica). Prednost ovakve pozicije je djelovanje stranke što bliže biračima, a teškoća je usaglašavanje različitih inicijativa, interesa i politika koje dolaze iz baze. Stranka demokratske akcije je organizovana kao narodnjačka partija na relativno širokoj osnovi političkog pluralizma. Primarna odgovornost člana stranke je prema biračkom tijelu, a odgovornost prema programu, statutu i organima stranke je konkretizovana.

2.2.3. Srpska demokratska stranka–SDS



Srpska demokratska stranka osnovana je 17. februara 1990. godine kao narodna partija srpskog naroda u Hrvatskoj, a zatim je 12. jula 1990. godne osnovana u Bosni i Hercegovini kao posebna politička stranka. Nastala je kao originerna politička organizacija u kontekstu srpskog pitanja u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Karaktetristika političkog organizovanja Srba u BiH bila je u tome što su stvorili vlastitu političku organizaciju izvan političkih stranaka iz Srbije. U ukupnom srpskom nacionalnom korpusu na prostoru bivše Jugoslavije djelovalo je više političkih partija različite ideološke orijentacije. U Srbiji je na vlasti bila ljevičarska *Socijalistička partija Srbije* nastala transformacijom Saveza komunista Srbije. *Demokratska stranka i Srpski pokret obnove* bile su opozicione stranke u Srbiji i od početka su imale saradnju sa *Srpskom demokratskom strankom u BiH,* jer su sve tri stranke bile izvan kontrole vladajućeg režima u Beogradu.

U početku nastajanja Srpske demokratske stranke izdvajale su se tri političke grupacije. Jedna grupacija je predstavljala srpski omladinski pokret, pozivajući se na tradiciju organizacije „Mlada Bosna". Drugi grupa je predstavljala srpsku socijaldemokratiju i građansko društvo. Treća grupacija predstavljala je srpsko narodnjačko nacionalno krilo.

Navedena tri pluralizma predstavljala su osnovu na kojoj je organizovana i djelovala Srpska demokratska stranka. Nacionalni politički ciljevi koji su objedinjavali sve tri grupacije bili su: *ravnopravnost Srba u Bosni i Hercegovini („ni dlaku manje, ni dlaku više") i očuvanje jugoslovenske države, sa Bosnom kao federalnom jedinicom u njoj.* U procesu organizacije Stranke, etnička narodnjačaka osnova je postala opšteprihvaćena i dominantna, a omladinski pokret i socijaldemokratija su se utopoli u narodnjačku osnovu srpske nacije. Na prvim višestranačkim izborima stranka je osvojila više od dvotrećinske većine srpskih birača i potvrdila se kao legitimni predstavnik srpskih nacionalnih interesa u Bosni i Hercegovini.

Prava i odgovornost člana stranke. U Statutu iz 1991. godine, član stranke imao je prava da zastupa svoje mišljenje i da se ne slaže sa aktuelnom politikom stranke i stavovima njenih organa i funkcionera. U statutarnim odredbama iz 2010. godine, uveden je pojam *stranačke discipline*, a član može biti isključen *zbog djelovanja suprotnog stavovima SDS-a.* Odgovornost *za nepoštovanje stava partije* ne polazi od utvrđenih činjenica o djelovanju nekog člana, da li je ono bilo suprotno Programu, Statutu i odlukama organa. Suština je u tome da neki organ ima pravo da svojom odlukom ocijeni da li je djelovanje nekog člana suprotno stavovima partije, a pri tom, ne mora da ulazi u proceduralne procese utvrđivanja činjenica. Član ne odgovora za povredu Programa i Statuta, nego za povredu autoriteta određenog

partijskog organa ili funkcionera. Člana može da isključi opštinski odbor, a može i Glavni odbor ili Predsjedništvo. Na odluku o isključenju može da se žali Glavnom odboru, kao drugostepenom organu, što je kontradiktorno, jer nije definisano kome će se žaliti član koga je isključio Glavni odbor. Radi provođenja stranačke discipline, SDS ima i *Glavnog stranačkog sudiju* koji je zadužen za disciplinu i rješavanje sukoba između članova stranke, bira ga Glavni odbor na prijedlog Predsjedništva. U ranijem Statutu, svi problemi rješavani su kroz demokratsku raspravu u mjesnim i opštinskim odborima, kroz Izvršni odbor i Glavni odbor u krajnjoj instanci. Sukobe i odgovornosti u strankama obično utvrđuju organizacije, organi ili posebna tijela (časni sudovi), dok u SDS-u takvo ovlašćenje ima pojedinac, stranački sudija. Pravo na drugačije mišljenje i odgovornost člana stranke u sadašnjem stranačkom Statutu je drugačije definisano u odnosu na Statut iz 1991. godine. Radikalno su redukovana prava na drugačije mišljenje i djelovanje, a odgovornost je pojačana na principu partijske discipline u odnosu prema autoritetima Stranke. Slično kao i kod Socijaldemokratske partije najveći rizik za člana je da se zamjeri organima stranke, a posebno predsjedniku, pa se sloboda mišljenja redukovala na partijsku poslušnost. U sadašnjoj organizaciji SDS-a postoji demokratski deficit u odnosu na njenu organizaciju iz 1991. godine, u aspektu prava izražavanja različitih mišljenja.

Kreiranje politike. Statutom su određeni osnovni politički ciljevi, koje usvaja Skupština kao najviši stranački organ.

S obzirom na to da Skupština zasjeda jednom godišnje, ovaj organ ima ulogu da ocijeni politiku u proteklom periodu i da definiše politiku u narednom periodu koju uobličava Glavni odbor. Predsjednik stranke javno artikuliše politiku stranke i stara se o dosljednom provođenju Programa i Statuta. U suštini, predsjednik stranke ima najviše mogućnosti da kreira politiku i ovlašćenje da se stara o njenom provođenju. Subjekt koji se stara o provođenju politike, posredno je i subjekt koji tumači stranačku politiku i predsjednik ima veća ovlašćenja nego predsjednici u drugim partijama. Predsjednik imenuje dio članova Glavnog, gradskih i opštinskih odbora, raspolaže materijalno-finansijskim sredstvima, može da raspusti organ na nivou opštinske organizacije, predsjedava Glavnim odborom. Posebna specifičnost je odredba o profesionalnom statusu predsjednika. Predsjednik objedinjava političku i finansijsku moć u stranci i najbitniji je faktor kreiranja i provođenja stranačke politke. Statutarna pozicija predsjednika stranke nema funkcionalno opravdanje, jer njegov profesionalni status, raspolaganje materijalno-finansijkim sredstvima, davanje saglasnosti na izbor potpredsjednika, više je u funkciji jačanja

lične vlasti, nego stranačke organizacije i politike. Stranačka politika i stavovi su ono što predsjednik smatra da jeste, i obrnuto. Statutarni položaj predsjednika je znatno veći u odnosu na rješenja iz 1991. godine. Prema statutarnim rješenjima iz 1991. godine predsjednik stranke nije bio profesionalno lice i njegova funkcija bila je nespojiva s materijalno-finansijskim pitanjima.

Prema sadašnjim statutarnim odredbama demokratski pluralizam u stranci je radikalno redukovan u korist jačanja autoriteta predsjednika.

Način izbora stranačkih organa. Skupština je najviši organ, a biraju je opštinske i gradske organizacije prema kriterijumima koje utvrđuje Glavni odbor. Osnovni kriterijumi su: veličina biračkog tijela i ostvareni izborni rezultati na posljednjim izborim i za razliku od drugih političkih partija, SDS nema članove Skupštine po funkciji, nego su svi birani iz baze. Druga karakterisitika je da se Skupština sastaje jednom godišnje, dok se kod drugih partija najviši partijski organi sastaju jednom u četiri godine. Status Skupštine i način izbora je uglavnom ostao isti kao i 1991. godine. Glavni odbor ima 97 članova, gdje se 3/4 članova bira od strane Skupštine po kriterijumu zastupljenosti izbornih jedinica, a 1/4 imenuje predsjednik SDS-a. U rješenju iz 1991. godine predsjednik je imao pravo da predlaže jednu trećinu članova Glavnog odbora o čemu se izjašnjavala Skupština i nije imao pravo da ih direktno imenuje. Sada članovi Glavnog odbora nemaju isti status, jer se jedan dio bira na demokratski način između više kandidata, a drugi dio imenuje predsjednik kao *svoje ljude* i oni ne prolaze izbornu proceduru. Predsjednik i zamjenik predsjednika biraju se od strane Skupštine i predstavljaju jedinstven stranački organ, jer zamjenik predsjednika pomaže predsjedniku u radu i zamjenjuje ga ukoliko je spriječen da vrši svoju dužnost. Predsjedništvo je izvršno-politički organ SDS-a koji čine: predsjednik i zamjenik predsjednika, šest potpredsjednika iz izbornih jedinica, jedan potpredsjednik sa teritorije Federacije BiH, jedan potpredsjednik iz reda mladih i jedna predstavnica žena. Potpredsjednike bira Glavni odbor na prijedlog regionalnih odbora, ali uz saglasnost predsjednika stranke, što umanjuje demokratski legitimitet izabranih potpredsjednika. Predsjedništvo, kao stranački organ, ustanovljeno je na Izbornoj skupštini 1996. godine, umjesto Izvršnog odbora. Uvođenjem Predsjedništva umjesto Izvršnog odbora uveden je princip regionalizacije stranke po izbornim područjima, dok je do 1996. godine stranka djelovala kao jedinstvena organizacija bez regionalnog konfederalizma. *Nadzorni odbor* je organ koji bira Skupština i vezan je za materijalno-finansijsko poslovanje, drugim riječima nadzire

predsjednika stranke. *Regionalni odbor* je organ za područje izborne jedinice, koji čine po funkciji: *članovi Glavnog odbora sa tog područja, poslanici i delegati sa tog područja, predsjednici gradskih i opštinskih odbora i načelnici i predsjednici u opštinama.* Nakon Skupštine 1996. godine, regionalni odbor je institucionalizovan kao organ, a ranije je to bio samo oblik rada, a ne organ.

U periodu od 1990. do 1996. godine Srpska demokratska stranka se suočavala sa tri problema.

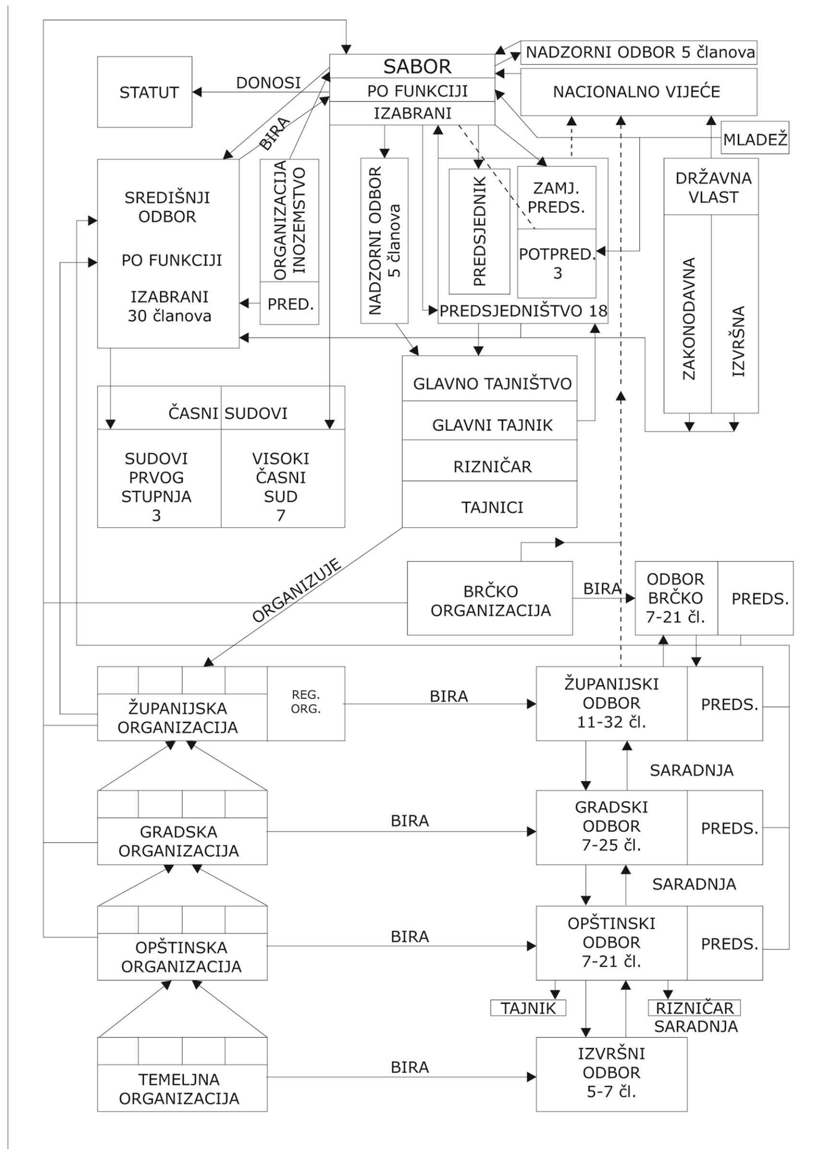
Prvi problem bio je u tome što stranka nije imala saradnju sa *Socijalističkom partijom Srbije* koja je bila vladajuća u ovoj državi. Kontinuiranu političku saradnju SDS je ostvarivao od početka osnivanja sa Demokratskom strankom koja je u Srbiji djelovala kao opozicija. Srpska demokratska stranka je primarno polazila od nacionalnih interesa Srba u Bosni i Hercegovini, dok je Socijalistička partija Srbije primarno polazila od državnih interesa Srbije, koji se nisu uvijek poklapali sa nacionalnim interesima Srba iz Bosne i Hercegovine.

Drugi problem bila je potivustavna odluka Vlade Republike Srpske od 24. juna 1992. godine o zabrani političkog djelovanja Srpske demokratske stranke dok traje međunacionalni rat. Bila je očigledna namjera Vlade da *političkim pučem* eliminiše uticaj *Srpske demokratske stranke stranke* i da se stvori prostor za organizovanje i djelovanje drugih političkih partija, čija je centrala bila u Beogradu prije svega *Socijalističke partije.*

Treći problem Srpske demokratske stranke bio je u činjenici da ona nije odlučivala o izvršnoj vlasti (ni kadrovski ni politički), a snosila je političku odgovornost za izvršnu vlast o kojoj nije odlučivala i koja je djelovala protiv Srpske demokratske stranke. Navedena protivzakonita odluka Vlade potvrđuje da izvršna vlast u Republici Srpkoj nije bila pod kontrolom Srpske demokratske stranke i da je Vlada bila sastavljena od ljevičarskih kadrova.

Organizacija i djelovanje *Srpske demokratske stranke* u današnje vrijeme razlikuje se u odnosu na njeno djelovanje u periodu 1990–1991. godine naročito u jačanju ovlaštenja predsjednika stranke. Srpska demokratska stranka je u velikoj mjeri odstupila od organizacije i načina djelovanja u odnosu na period 1990–1991. godine. Politički pluralizam je redukovan i kontrolisan slično kao *Socijaldemokratske partije BiH* što ukazuje i da je SDS uvela stranačku diciplinu svojstvenu komunističkim partijama koja su strana njenom izvornom narodnjačkom pluralističkom duhu.

2.2.4. Hrvatska demokratska zajednica-HDZ



Stranka je osnovana u Hrvatskoj 17. juna 1989. godine u Hrvatskoj pod liderstvom Franje Tuđmana i nakon višestranačkih izbora postala vladajuća partija u ovoj republici. U Bosni i Hercegovini stranka je nastala 18. avgusta 1990. godine kao dio matične stranke iz Zagreba, ali je imala svoj posebni pravni i politički subjektivitet.

Osnovni politički ciljevi bili su: *ravnopravnost Hrvata u Bosni i Hercegovini i podrška zvaničnoj politici Hrvatske da se konstituiše kao samostalna država.*

Odgovornost člana stranke. Član je dužan da se ponaša unutar *opšte stranačke usmjerenosti zastupanja interesa i programa* i može biti isključen ako teže povrijedi članske obaveze. Način iznošenja drugačijeg mišljenja i prava člana da se slobodno iskazuje vezana su za njegovu obavezu da doprinosi ostvarivanju politike stranke. Posredno se može zaključiti da, na osnovu ispunjenih članskih obaveza, slijede članska prava. Ovakav princip obaveza i prava sličan je principu *demokratskog centralizma.* Demokratija je u procesu kreiranja odluka i politika i centralizma u njihovom provođenju: nakon donesene odluke prestaje rasprava i demokratija, a odluka se diciplinovano provodi. S druge strane, stranka je izgradila mehanizam zaštite člana od eventualnog svojevoljnog djelovanja organa i funkcionera. Stranka, u tom smislu, ima razrađen institut časnih sudova, koji su dvostepeni, a Visoki časni sud djeluje sa najvišim legitimitetom, jer ga bira Sabor kao najviši organ stranke. Članovi središnjih tijela imaju imunitet od postupka pred časnim sudom, jer se postupak ne može pokrenuti bez odobrenja Predsjedništva stranke. Navedena odredba diskriminiše obične članove u odnosu na članove stranačkih organa, što je element nedemokratičnosti.

Kreiranje politike. Specifičnost HDZ-a je kreiranje politike *odozdo prema gore*, od temeljnih i opštinskih organizacija, preko županijskih do najviših stranačkih organa. U Statutu se prvo definišu *temeljne (mjesne) organizacije, zatim opštinske, gradske i županijske, a* organi stranke politiku uobličavaju na osnovu izvornih interesa široke baze članstva. Stranka, u odnosu na druge partije, ima više centralnih organa što ukazuje da se politika kreira odozdo prema gore, kroz širi mehanizam izražavanja, koordinacije i uobličavanja. Veći broj centralnih organa karakterističan je za partije koje svoju politiku naslanjaju na bazu, u mnoštvu incijativa i interesa iz baze neophodno je imati efikasne mehanizme usaglašavanja, uobličavanja i koordinacije. *Predsjednik* vodi politiku stranke i ima nadležnost da osigura saradnju i odgovornost svih organa i funkcionera radi provođenja politike, uključujući i pravo da može bilo kog pojedinca udaljiti sa stranačke dužnosti, ako smatra da je napravio težu povredu obaveza sa štetnim posljedicama po stranku. Predsjednik je definisan kao organ koji obezbjeđuje funkcionisanje partije i provođenje njene politike.

Središnji (Glavni) odbor, na osnovu utvrđenog programa na Saboru, oblikuje stav stranke prema bitnim političkim pitanjima.

Predsjedništvo stranke je organ koji objedinjava bitna politička i organizaciona pitanja u stranci, priprema materijale za Središnji odbor i donosi bitne odluke o funkcionisanju stranke. *Nacionalno vijeće* je organ koji usaglašava politiku stranke i politiku koju vode izabrani državni funkcioneri, na raznim nivoima. Druge stranke nemaju sličan organ, nego se politike usaglašavaju kroz Predsjedništvo ili Glavni odbor. Postojanje posebnog organa za usaglašavanje stranačke i državne politike, ukazuje na sistematičnost i temeljitost kod bitnih pitanja organizacije, politike i funkcionisanja stranke.

Glavno tajništvo se bavi operativnim organizacionim pitanjima, obavlja stručne i materijalno finansijke poslove i objedinjava organizaciju i materijalnu logistiku u stranci. *Časni sudovi* su dvostepeni (sudovi prvog stepena i Visoki časni sud) koji odlučuju o povredi prava i obaveza članova, a imaju status nezavisnih organa. Hrvatska demokratska zajednica kreira politiku i djeluje na funkcionalnom principu, svi organi su samostalni i djeluju u okviru svojih ovlašćenja, u skladu sa Programom i Statutom. U izuzetnim prilikama, viši organi mogu hijerarhijski izdavati naređenja nižim organima, ukoliko niži organi nisu u stanju da samostalno izvršavaju stranačku politiku.

Način izbora organa stranke. Sabor, kao najviši organ, zasjeda jednom u četiri godine. Sastoji se od tri grupe članova: prva grupa su izaslanici – delegati opštinskih, gradskih, županijiskih, regionalnih organizacija, koji se biraju u bazi i čine natpolovičnu većinu Sabora; druga grupa je u sastavu Sabora, po funkciji: *članovi Središnjeg odbora, Predsjedništva nacionalnog vijeća, Glavnog tajništva, Nadzornog odbora i Visokog časnog suda;* treća grupa su izaslanici: *mladeži, organizacija u inostranstvu i izaslanici ostalih organizacionih jedinica.*

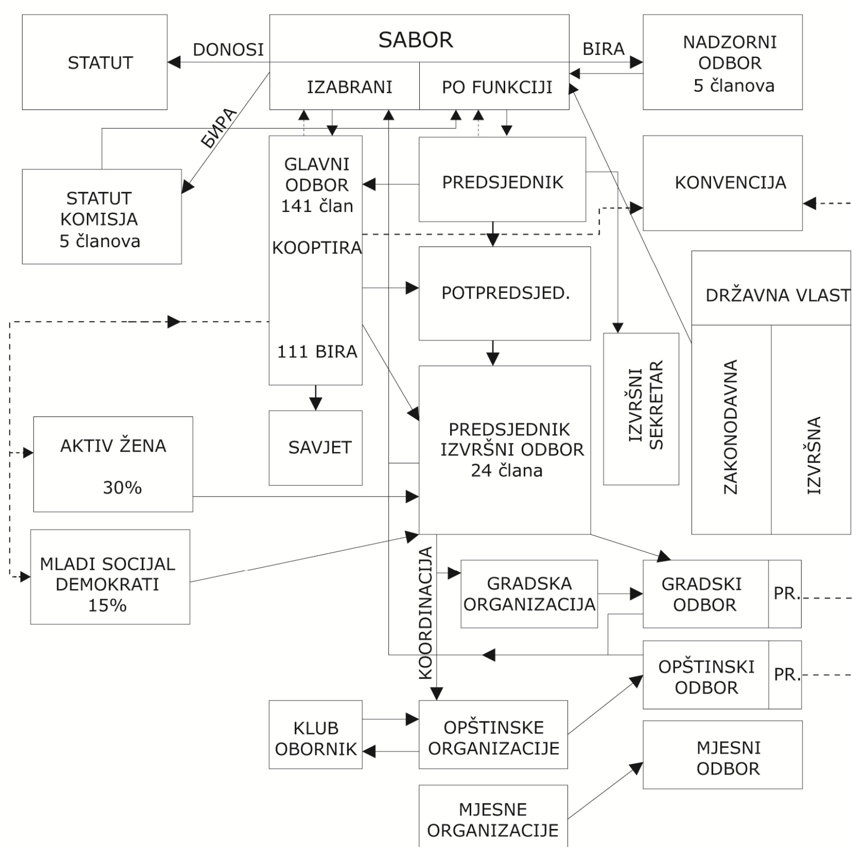
Sastav Sabora je protivrječan zbog članstva stranačkih organa, jer Sabor bira te iste organe, pa oni glasaju sami za sebe. Predsjednik je poseban organ stranke koji se bira na Saboru i ima ovlaštenja da obezbijedi provođenje politike i funkcionisanje organizacije. Pozicija predsjednika je jasno definisana, sa ovlaštenjima i odgovornostima kao posebnog organa.

Središnji odbor se, takođe, sastoji od više grupa članova, zbog različitog načina izbora. Jedan dio (trideset članova) bira se od strane Sabora, a drugi ima članstvo po funkciji: *predsjednik, zamjenik predsjednika, potpredsjednici i članovi Predsjedništva u cjelini, predsjednici županijskih, regionalnih, gradskih i opštinskih organizacija, predstavnici iz inostranstva i predstavnici mladeži.* Središnji odbor može svojom odlukom, na prijedlog predsjednika, dopuniti broj članova do 20%. Središnji odbor zasjeda najmanje jednom u šest mjeseci. Iz organizacije je uočljivo da je svrha Središnjeg odbora da dosljedno i u cjelini reprezentuje sve dijelove članstva i organizacije, da obezbijedi legitimitet donesenih odluka i da bude mjesto usaglašavanja politike. Karakteristično je da su predsjednici opštinskih organizacija po funkciji članovi Središnjeg odbora, što ukazuje na sistem izgradnje politike i organizacije iz baze, čime se otklanja mogućnost sukoba baze i središnjih tijela. *Predsjedništvo stranke* je političko-izvršno tijelo koje, po funkciji, čine: *predsjednik stranke, zamjenik predsjednika, tri potpredsjednika, jedanaest članova Predsjedništva (županijski predstavnici), glavni tajnik i predsjednik mladeži.* Osnovna uloga ovog organa je efikasna koordinacija politike i funkcionisanja stranke. *Nacionalno vijeće* po funkciji čine: članovi organa stranke i predstavnici državne vlasti (poslanici, ministri, predsjednici i potpredsjednici, predsjednici županija, načelnici opština). *Glavni tajnik* se bira od strane Predsjedništva, na prijedlog predsjednika, a

djeluje kao šef Glavnog tajništva. U okviru Tajništva realizuju se materijalno-finansijski poslovi. *Časni sudovi* prvog stepena biraju se od strane Središnjeg odbora, a Visoki časni sud bira Sabor. *Nadzorni odbor* bira Sabor. Ima nadležnost da, kao nezavisno tijelo, nadzire ukupno materijalno-finansijsko poslovanje stranke.

Hrvatska demokratska zajednica je narodna partija hrvatske etničke zajednice sa elastičnom i efikasnom organizacionom strukturom da može djelovati na više teritorijalno nepovezanih područja. Odgovornost i obaveze članova su balansirane kao jedinstvena kategorija, a snaga partije u njenoj čvrstoj povezanosti sa bazom. Kroz stranku se provlači funkcionalni elemement po kojem demokratije ili hijerarhije treba biti onoliko koliko je to optimalno za postizanje političkih ciljeva u određenom trenutku.

2.2.5.Savez nezavisnih socijaldemokrata-SNSD



Stranka nezavisnih socijaldemokrata je nastala 10. marta 1996. godine, a njen nukleus bila je grupa nezavisnih poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Poslanici Skupštine BiH iz *Saveza*

reformista i Saveza komunista Bosne i Hercegovine (5 poslanika) su se krajem 1991. godine priključili Skupštini srpskog naroda u BiH. Tokom 1993. godine osnovali su svoj nezavisni klub kao opozicioni prema vladajućoj Srpskoj demokratskoj stranci. Osnovni politički ciljevi Stranke nezavisnih socijaldemokrata definisani su u kontekstu socijaldemokratije: *socijalna pravda, ekonomske reforme, zaštita ljudskih prava, borba protiv diskriminacije itd.* Stranka u početku nije imala značajnijeg uspjeha sve do 2006. godine, kada je pobijedila na izborima u Republici Srpskoj.
Prvih deset godina djelovala je kao opoziciona partija i kao dio vladajuće koalicije SLOGA od 1997. do 2000. godine. Raskolom u *Socijalističkoj partiji Republike Srpske* nastala je *Demokratska socijalistička partija* koja se 1. maja 2002. godine ujedinila sa *Strankom nezavisnih socijaldemokrata* i tako je nastao današnji naziv *Savez nezavisnih socijldemokrata.*

Prava i odgovornost člana stranke. Statutom su definisana prava i slobode mišljenja, izražavanja, djelovanja, dijaloga, a odgovornost rukovodstva i članstva je vezana za provođenje stranačke politike i demokratski usvojenih odluka. Pojedinac i manjina, koji se ne slažu sa odlukama većine, imaju statutarno pravo da zadrže svoje stavove, da ih iskazuju, i da traže preispitivanje već donesenih odluka, ali dok su donesene odluke na snazi svi ih trebaju poštovati, pa i oni koji se ne slažu sa njima. Član ne može odgovorati zbog svog mišljenja i drugačijih stavova o nekom pitanju. Statutarno je obezbijeđena sloboda drugačijeg mišljenja uz istovremenu stranačku obavezu da član mora provoditi donesene odluke bez obzira što se sa time ne slaže. S druge strane, nijedan stranački organ nema pravo pozivati člana na odgovornost zbog njegovog drugačijeg mišljenja. Široko postavljena sloboda mišljenja i djelovanja u Statutu pruža mogućnost za jačanje političkog pluralizma. Koliko članovi stranke zaista i koriste navedenu statutarnu mogućnost predstavlja pitanje za posebnu analizu.

Kreiranje politike. Najviši organ stranke je *Sabor* koji se u pravilu održava svake četvrte godine radi utvrđivanja opštih okvira stranačke politike i rješavanja drugih organizacionih i kadrovskih pitanja. Sabor, slično kao i u drugim strankama, bira i daje legitimitet drugim organima koji uobličavaju i provode politiku. Sabor utvrđuje osnove politike i određuje nadležnosti organa koji će tu politiku provesti, razmatranjem izvještaja ocjenjuje provođenje politike u prethodnom periodu. *Glavni odbor* je definisan kao najviši organ odlučivanja između zasjedanja Sabora, sastaje se najmanje dva puta u godini. Ovaj organ utvđuje politiku stranke na osnovu smjernica Sabora, bavi se kandidacionim postupcima u izboru organa.

Predsjednik rukovodi strankom, predstavlja je i usklađuje njeno djelovanje i ima ključnu ulogu u predlaganju kandidata za organe i funkcije i daje saglasnost na sve izborne liste od opštine do nivoa Bosne i Hercegovine. Ima ovlaštenje da smijeni predsjednika opštinskog odbora, da raspusti opštinski odbor. Ovlašten je da predlaže izmjene i dopune Statuta, saziva Glavni odbor i predsjedava mu, a izvještaj o svom radu podnosi Saboru. Predsjednik predlaže i provodi politiku stranke. Predsjednik je ključni organ u SNSD-u i bez njegove saglasnosti nije moguće donošenje odluka, naročito u oblasti kadrovske politike. Prava članova su da imaju drugačije mišljenje, ali donošenje bitnijih odluka zavisi od predsjednika.

Konvencija je skup najviših stranačkih organa i funkcionera sa ciljem da se razmotre aktuelna politička pitanja i definišu stranački stavovi u odnosu na neko pitanje. Navedeni skup održava se jednom godišnje, osim u izbornoj godini. *Izvršni odbor* je političko-izvršni operativni organ stranke i provodi politiku stranke, naročito u organizacionom smislu, utvrđuje prijedloge izbornih lista i zadužen je za materijalno-finansijska pitanja, a *Nadzorni odbor* nadzire materijalno-finansijsko poslovanje. *Statutarna komisija* tumači Statut, analizira njegovu primjenu i predlaže izmjene i dopune. Glavni organ za kreiranje politike je predsjednik stranke koju utvrđuje Glavni odbor, takođe je najbitniji organ za provođenje stranačke politike, uz pomoć Izvršnog odbora i drugih organa.

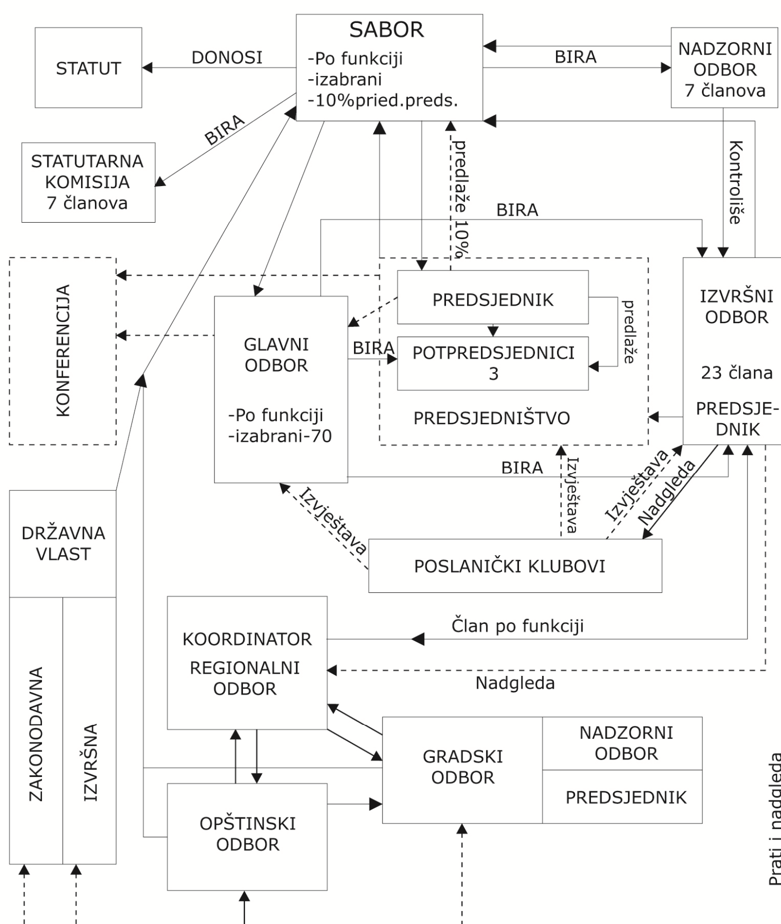
Način izbora organa. Sabor čine: delegati izabrani u opštinskim i gradskim odborima, članovi organa stranke i poslanici entitetskih skupština i Parlamenta Bosne i Hercegovine. Sabor se održava svake četvrte godine, šet mjeseci nakon opštih izbora. Kod Sabora, kao i kod najviših organa nekih drugih stranaka, postoji protivrječnost u sastavu članstva, jer su članovi stranačkih organa po funkciji članovi Sabora, koji bira stranačke organe. Konvencija je organ koji po funkciji čine: članovi stranačkih organa, poslanici i delegati iz parlamentarnih skupština, funkcioneri opštinskih odbora i funkcioneri vlasti sa nivoa opština. Glavni odbor se većinom bira na Saboru, a manji dio se naknadno kooptira od strane Glavnog odbora. Predsjednik stranke je, po funkciji, član Glavnog odbora (saziva ga i predsjedava), zatim predstavnici žena i mladih. Predsjednika stranke bira Sabor. Stranka ima i potpredsjednike koje bira Glavni odbor na prijedlog predsjednika i oni djeluju po ovlaštenjima predsjednika.

Izvršni odbor se bira od strane Glavnog odbora, na prijedlog predsjednika stranke, a čine ga: *potpredsjednici stranke, predsjednici aktiva žena i mladih i izvršni sekretar SNSD-a.* Izvršni odbor je nadležan za finansije. *Nadzorni odbor* bira se od strane Sabora, kao nezavisno

tijelo. *Statutarna komisija se, takođe, bira od strane Sabora* i zadužena je za tumačenje Statuta i njegovu primjenu. Savez nezavisnih socijaldemokrata ima specifičnost organizacije, u odnosu na druge stranke i nema institucionalizovan regionalni nivo po izbornim jedinicima. Jedinstvena je organizacija za cijelo područje Bosne i Hercegovine i zasniva se na organizaciji mjesnih i opštinskih nivoa, s jedne, i efikasnog djelovanja organa stranke, s druge strane. Prednosti ovakve organizacije su dvojake. Mjesni i opštinski odbori imaju snažniju poziciju, jer direktno komuniciraju sa centralom stranke i njenim organima, i mogu brzo riješiti određene probleme bez *uskog grla,* koje obično stvaraju regionalni organi. Navedena organizacija je uticala na to da stranka nema predsjedništvo, poput drugih stranaka, nego predsjednika i Izvršni odbor koji neposredno rukovode organizacijom i djelovanjem stranke. Po organizaciji stranačkih organa, poziciji mjesnih i opštinskih odbora i nepostojanju srednjeg nivoa, SNSD je sličan organizaciji Srpske demokratske stranke iz 1991. godine. Zbog težišta na opštinskim i mjesnim odborima, stranka može da postigne efikasnost u izbornim procesima, jer se mjesni odbori *vežu* za konkretna naselja koja pokrivaju izborna mjesta. Stranke koje imaju predsjedništvo i regionalne nivoe rukovođenja gube puno energije u koordinaciji i imaju manju mogućnost aktiviranja stranačkih potencijala na mjesnom nivou, kao najbitnijem nivou stranačkog organizovanja i djelovanja. Regionalni način organizovanja ili teritorijalizacija stranke ima slabost u tome što, stranački funkcioneri i kaniditati na listama, težište kampanje daju samo na tu regiju kojom oni rukovode, a manje brinu o drugim regijama. Svođenjem izbornih kampanja i stranačkog djelovanja na regionalne nivoe gubi se jedinstvenost i stranka postaje zbir regionalnih organizacija, a funkcioneri i kandidati na izbornim listama bore se samo za sebe, zanemarujući druge kandidate i stranačke interese u cjelini.

Savez nezavisnih socijaldemokrata djeluje kao jedinstvena organizacija bez regionalnog konfederalizma. Jaka pozicija lidera stranke s jedne, i jake pozicije mjesnih i opštinskih odbora s druge strane, stavljaju u *sendvič* ostale stranačke organe. Predsjednik uz direktnu komunikaciju sa bazom i njenu pomoć može da spriječi frakcijska djelovanja i na statutaran način može da obezbijedi dominaciju svojih stavova u stranačkoj politici i odlukama. Organizacija i djelovanje SNSD-a u današnjim uslovima slični su organizaciji i djelovanju *Srpske demokratske stranke* iz perioda 1990–1996. godine.

2.2.6. Partija demokratskog progresa-PDP



Stranka je osnovana 1. oktobra 1999. godine u *slobodnom političkom prostoru* koji je nastao između suprostavljenih političkih blokova, SDS-a i SNSD-a. Osnovni politički ciljevi PDP-a su: *izgradnja slobodnog, demokratskog društva na osnovama vladavine prava, balans nacionalnog i građanskog i integracija države u Evropsku zajednicu.*

Prava i odgovornost člana stranke. Odnosi u partiji definisani su na slobodi mišljenja, inicijative, djelovanja, dijalogu, a odgovornost postoji za provođenje usvojenih odluka. Manjina ili pojedinac, iako se ne slaže sa donesenim odlukama dužan je da ih provodi, ali ima pravo da zadrži svoje drugačije mišljenje, da ga iskazuje i da traži preispitivanje odluke.

Prava na drugačije mišljenje definisana su slično kao i kod *Saveza nezavisnih socijaldemokrata*.

Kreiranje politike. Najviši organ je *Sabor,* koji se sastaje jednom u četiri godine, razmatra ostvarivanje politike u proteklom periodu,

određuje osnove politike za naredni period i bira stranačke organe. *Glavni odbor* se sastaje, u pravilu, tri puta u godini, utvrđuje politiku stranke na osnovu odluka Sabora, bira stranačke organe i ima nadležnost utvrđivanja kandidacionih lista za izbore. *Predsjednik partije* predstavlja partiju, predlaže funkcionere za potpredsjednike partije i za članove Izvršnog odbora, sprovodi politiku partije u okviru programa, rukovodi strankom. Bitna nadležnost *Izvršnog odbora* je rukovođenje materijalno-finansijskim pitanjima stranke. *Potpredsjednici partije* pomažu predsjedniku u radu, a njihova ovlaštenja određuje Glavni odbor na prijedlog predsjednika partije. *Predsjedništvo partije* je političko-izvršni organ Glavnog odbora i provodi politiku koju je utvrdio Glavni odbor, ima nadležnost i odgovornost za materijalno-finansijska sredstva. Za razliku od rješenja u drugim partijama, Predsjedništvo je političko-izvršni organ Glavnog odbora, a ne partije u cjelini. *Izvršni odbor* djeluje kao izvršni organ Glavnog odbora, ima široku operativnu funkciju, koordinira rad organa, analizira i prati rad opštinskih organizacija i predstavlja suštinsku organizacionu sponu između organa i opštinskih odbora. Izvršni odbor raspolaže materijalno-finansijskim sredstvima u okviru plana. *Nadzorni odbor* je nezavisni organ koji bira Sabor, a nadzire upotrebu finansijskih sredstava. *Statutarna komisija* je, takođe, samostalni organ koji bira Sabor, tumači i prati primjenu Statuta. Predsjednik stranke i Predsjedništvo kreiraju i izvršavaju stranačku politiku, a Glavni odbor je najbitniji organ u kojem se politika stranke usaglašava i utvrđuje.

Način izbora organa. Sabor čine: delegati izabrani od strane opštinskih i gradskih odbora, delegati po funkciji (poslanici, ministri, članovi stranačkih organa) i 10% članova koje predlaže predsjednik radi uravnoteženja strukture. Takođe, i ovdje postoji protivrječnost: delegiranje članova stranačkih organa u Sabor koji na svojoj sjednici te iste organe bira. Glavni odbor, kao najviši politički organ, takođe, ima članove koji su izabrani na Saboru i članove po funkciji (članovi stranačkih organa i predstavnci državne vlasti). Glavni odbor uvažava teritorijalni princip: sjednicama mogu prisustvovati i predsjednici opštinskih odbora iz opština koje nemaju člana Glavnog odbora. Predsjedništvo utvrđuje listu kandidata za Glavni odbor. Jedan dio članova može biti kooptiran nakon izbora (do 20 članova). Predsjednik se bira od strane Sabora, odgovara Glavnom odboru i Saboru. Potpredsjednike predlaže predsjednik, a zaduženi su za: političko programsko djelovanje, kadrovsku politiku i finansije i medije, rad stranke u Federaciji, saradnju sa nevladinim sektorom. Predsjedništvo je organ koji se ne bira već ga po funkciji čine: predsjednik stranke, tri potpredsjednika i predsjednik Izvršnog odbora. U ovom organu predsjednik ima funkcionalnu kontrolu, jer su članovi Predsjedništva birani na njegov prijedlog. Izvršni odbor se bira u dvije faze. Prvo predsjednik stranke predloži predsjednika Izvršnog odbora, a predloženi kandidat, na sjednici Glavnog odbora, izlaže prijedlog

programa rada i personalni sastav, a zatim Glavni odbor odlučuje o programu i kandidatima. Nadzorni odbor je nezavisno tijelo, izabrano od strane Sabora, kao i Statutarna komisija.

Partija demokratskog progresa ima regionalni nivo organizacije, ali više kao oblik djelovanja, a manje kao institucionalizovanu formu. Osnovna uloga regionalnih oblika je koordinacija opštinskih odbora na području određene izborne jedinice. Predsjednik stranke nema dominantna ovlaštenja, ali ima mogućnost funkcionalnog uticaja preko Predsjedništva, Izvršnog odbora, potpredsjednika i dijela Glavnog odbora. Stranka spada u red funkcionalnih organizacija, odgovornost se zasniva na sprovođenju Programa i politike stranke, a ne na hijerarhiji i disciplini. Stranka nema široku bazu narodne partije, nije nastala iz naroda, nego iz elite „odozgo" i njen osnovni politički adut je kvalitet kadrova i politike koju nudi. Problem stranke je što mora široko koalirati i činiti ustupke u programu i politici kada je na vlasti i što nema dovoljno široku bazu i organizacionu strukturu. Ukoliko bi stranka regionalni nivo djelovanja transformisala u oblik stranačke organizacije, to bi moglo da umanji njen politički kapacitet o ojača regionalni partikularizam.

....

Osnovni kriterijum prema kojem bi se mogla objektivnije sagledavati demokratska priroda političkih partija je njihov odnos prema *pravnoj državi.* Najbitnije političke partije koje smo navodili imaju problem sa principom *vladavine prava,* zbog svoje sklonosti prema partijskoj državi, a vladavina prava podrazumijeva ukidanje partijske i uspostavljanje pravne države. Političke partije u Bosni i Hercegovini se suštinski razlikuju od evropskih partija upravo u aspektima *pravne države i balansa prava i odgovornosti.* Logika partijske vlasti i partijske države utemeljila se u cjelokupni državni i društveni sistem u Bosni i Hercegovini, na svim nivoima. Partije poimaju pravo vršenja vlasti kao *izborni plijen,* koji im legalno pripada i sa kojim mogu da rade što hoće, jer funkcionišu na sistemu *ispražnjene države.* Sve bitne državne odluke, u svim oblicima vlasti, donose se u krugovima partijskih elita, a zatim se fomalizuju kroz institucije vlasti, jer partije ne priznaju autoritet pravne države izvan odluka svojih organa. Utemeljen je osnovni princip partiokratije – **država je ono što organi političkih partija odluče, a ustav je ono što se lideri političkih partija dogovore**. Očigledna realnost funkcionisanja partijske države priznata je, čak, i od međunarodne zajednice, jer se od lidera partija traže reforme društva i države, a ne od institucija države. Kod navedenih političkih partija očigledna je dominacija organizacije nad programom. Pomoću dobre organizovanosti i djelovanja, političke partije očekuju da postignu izbornu pobjedu, a sa jakom partijskom organizacijom mogu da vrše i državnu vlast. Osim uobičajene pozicije Glavnog odbora, kao glavnog političkog organa, uočljiva je snažna pozicija Predsjedništva kao

organa usaglašavanja, uobličavanja i provođenja partijske politike kojim dominira predsjednik (izuzetak je SNSD koji ima snažnu ulogu predsjednika, a bez Predsjedništva). Kod partija je, takođe, karakteristično da najviši organ (Sabor, Kongres, Skupština) objedinjava izabrane delegate, stranačke funkcionere i državne funkcionere, izuzev *Srpske demokratske stranke* čija se Skupština, kao najviši organ, sastoji samo od izabranih delegata. Karakteristika je, takođe, postojanje srednjeg nivoa (regionalnih odbora i koordinacija), izuzev SNSD-a koji nema regionalni nivo organizovanja. Političke partije u Bosni i Hercegovini uglavnom djeluju po sličnim obrascima u kojima se statutarna demokratija i politički pluralizam transformišu u praktičnu dominaciju partijske oligarhije. Postoji nekoliko osnovnih linija djelovanja partijskih oligarhija kojima one sužavaju mogućnosti političkog pluralizma i unutarstranačke demokratije.

Program partije kao osnovni politički dokument je marginalizovan i on partijama služi kao formalni element njihovog pravnog postojanja. Partija koristi samo one programske sadržaje koji su bitni za dobijanje glasova birača, „pakujući" ih u izborni marketing. Političke partije ne tretiraju svoje političke programe kao svrhu postojanja, kao političke ciljeve, kao svoju društvenu i političku funkciju i obavezu. Politički ciljevi partija svode se na osvajanje i što duži opstanak na pozicijama državne vlasti. Svođenjem političkog programa na fokus osvajanja državne vlasti, ukupna partijska organizacija i djelovanje se prilagođava ovom cilju. Ostvarivanje cilja podrazumijeva jedinstveno djelovanje članova partije, disciplinu i hijerarhiju na principu *„cilj opravdava sredstvo"*. Stvara se svojevrsno vanredno stanje u partiji u kome nema mjesta za politički pluralizam i drugačije mišljenje i svi članovi su dužni provoditi odluke viših organa, izbornih štabova i predsjednika partije. U fazi partijske izborne kampanje partijski vrh ima dovoljno argumenata da spriječi politički pluralizam i demokratiju u partiji pod izgovorom najvišeg cilja, a to je osvajanje državne vlasti.

Partijsko rukovodstvo (predsjednik i najbliži saradnici i funkcioneri) nastoje i nakon izbora da zadrže *vanredno stanje* pravdajući to borbom za partijske interese, gdje treba dobijene glasove birača što bolje kapitalizovati u što veći udio u državnoj vlasti. U ovoj fazi vode se međustranački pregovori, različite opcije i koalicije, a u ime partije nastupa predsjednik i najbliži saradnici. U fazi uspostavljanja vlasti i međupartijskog dogovoranja nastavlja se stanje vanrednih okolnosti tako da i ovdje nema mjesta za politički pluralizam i unutarpartijsku demokratiju.

Nakon formiranja vlasti (uglavnom koaliciona vlast) neke partije postaju opozicija, a druge pozicija, ali i jedne i druge imaju potrebu da spriječe politički pluralizam i unutarstranačku demokratiju. *Rukovodstva opozicionih partija* nakon neuspjeha na izborima nastoje izbjeći vlastitu odgovornost pred članstvom i pronalaze *krivca* u raznim varijantama:

pokradeni izbori, pristrasni mediji, nepravedna raspodjela resursa, prljava kampanja i sl. Demokratska rasprava i analiza lošeg izbornog rezulata mogla bi dovesti do promjene partijskog rukovodstva, što postojeći partijski vrh svakako nastoji izbjeći.

Rukovodstva pozicionih partija nakon uspjeha na izborima suočena su sa drugačijom situacijom. Kada partijski vrh uđe u vlast tada se on oslanja na partijske ljude koji su u vlasti i oni *postaju glavni stranački igrači.* Stranački funkcioneri i aktivisti zaslužni za izborni uspjeh partije ostaju izvan vlasti i gube partijski uticaj, jer nisu više potrebni šefu partije. Predsjednik stranke u vlasti nastavlja da vodi stranku tako što se oslanja na stranačke funkcionere u vlasti, a stranački funkcioneri koji su ostali izvan vlasti postaju marginalizovani. U navedenoj situaciji ni rukovodstvima pozicionih partija nije u interesu da nakon izbora omoguće unutarstranačku demokratiju, jer se prestrojava stranačka moć na stranačke ljude u vlasti.

Partijskim elitama nije stalo do demokratije, naročito u kontekstu kadrovskih pitanja kada stranka imenuje svoje ljude na razne funkcije u vlasti i javnim preduzećima. Kada bi se dopustila demokratija da stranački organi predlažu ljude u vlast, tada bi to bio preveliki pritisak i stranački vrh ne bi imao manevarski prostor da sam imenuje kadrove po svojim kriterijima i interesima. Kada stranačaki organi odlučuju o imenovanju kadrova u vlast, obično se izjašnjavaju o prijedlozima koje je stranački vrh već ranije formulisao, pa se izjašnjavanje pretvara u demokratski formalizam bez prava suštinskog odlučivanja. Članstvo partije i funkcioneri u stranačkim organima dobrovoljno prihvataju redukovanje demokratije, jer im demokratija nije ni cilj. Članovi i funkcioneri imaju samo jedan cilj, a to je ući u vlast i dokopati se neke državne i javne dobro plaćene funkcije. Zalaganje za demokratiju nije dobitna kombinacija u stranci, nego je najproduktivnije podilaženje i poslušnost prema predsjedniku partije.

Statuti političkih partija pružaju dovoljnu osnovu za unutarstranačku demokratiju, ali u djelovanju stranaka ova se mogućnost ne koristi, jer uvijek postoje neke *vanredne okolnosti i potreba za zbijanjem redova i jedinstvenim djelovanjem i mišljenjem.* S obzirom na to da se u političkom sistemu partiokratije odlučivanje državne vlasti pomjera iz državnih institucija u stranačke organe, partijske oligarhije zadržavaju monopol donošenja odluka, a unutarstranačku demokratiju pretvaraju u puki formalizam i dekor.

Uloga političkih partija u Bosni i Hercegovini u izgradnji konsocijativnog političkog sistema je protivrječna. Partijske elite su ključni subjekti konsocijalizma u demokratskim zemljama, a u Bosni i Hercegovini partijske elite su ključne prepreke u izgradnji konsocijalnog političkog sistema.

2. Pozicija javnih elektronskih medija u političkom sistemu Bosne i Hercegovine

Uloga medija u političkom sistemu Bosne i Hercegovine, prema obuhvatu i složenosti predmeta istraživanja, podrazumijeva poseban naučni projekat. U kontekstu opšteprisutne i složene pozicije medija mi smo se fokusirali na sljedeće aspekte:
- nastanak medija,
- pravni okvir djelovanja javnih medija i
- kriterijume objektivnosti javnih medija.
Mediji u političkom sistemu zanimljivi su u istraživanju zbog dva osnovna razloga:
1. *mediji djeluju kao bitni varijabilni faktori u funkcionisanju političkog sistema i*
2. *mediji su, ujedno, indikator funkcionisanja drugih faktora i različitih procesa u političkom sistemu.*

3.1. Nastanak javnih medija u Bosni i Hercegovini

Javni mediji u Bosni i Hercegovini nastajali su kao produkt ukupnih političkih procesa međunacionalnog sukobljavanja, disolucije i preuređenja države. Različiti procesi nacionalnog konstituisanja u državne entitete odredili su i različite procese nastanka javnih medija. Zajednički element u navedenim procesima, bila je činjenica da su javni mediji nastali i funkcionisali kao etničko-nacionalna javna glasila.

U Federaciji BiH mediji su nastali reorganizacijom bivše *Radio-televizije Sarajevo,* koja je za vrijeme postojanja Jugoslavije bila državno-javni medij i pokrivala cijelo područje Bosne i Hercegovine. Mediji u Republici Srpskoj su nastajali kao nove institucije u procesu konstituisanja ovog entiteta. Proces uspostavljanja cjelovitog RTV sistema, koji obuhvata dva entitetska emitera i jedan na nivou BiH, još nije završen, uprkos postojanju zakonske regulative, što je indikator prelamanja međuetničkih sukoba kroz medije. Odlukama *Visokog predstavnika*, *Radio-televizija BiH* je reorganizovana u dva nova medija: *Radio-televiziju Federacije BiH* i *Radio-televiziju BiH.*[242] Radio-televizija Republike Srpske je nastajala u periodu 1992–1993. godine kao entitetski – nacionalni medij.

Tokom 1992. godine na području Republike Srpske postojala su četiri elektronska medija: dva radija (Radio Banja Luka i radijski studio na Palama) i dvije televizije (Televizija Banja Luka i Kanal „S" na Palama).

[242] Prva Odluka Visokog predstavnika, od 30. jula 1999. godine, *Službene novine* BiH br. 14/99. osnovan je Javni RTV sistem BiH; druga *Odluka* od 23. oktobra 2000. godine, *Službene novine* BiH br. 28/00, dato je pravo agentu Visokog predstavnika da nadgleda i usmjerava reorganizaciju Javnog RTV sistema.

Osnivač Televizije Banja Luka bila je Skupština opštine Banja Luka, a osnivač Kanala „S" bila je Vlada Srpske Republike Bosne i Hercegovine. Zbog izraženih protivrječnosti unutar Republike Srpske na regionalnoj osnovi, poznatih kao sukob „zapadnog" i „istočnog" dijela, dvije godine nakon osnivanja srpskog entiteta nije bilo moguće formiranje jedinstvenog entitetskog elektronskog medija. Krajem 1993. godine, 30 decembra, *Narodna skupština* Republike Srpske je formirala jedinstveni medij pod nazivom *Srpska radio-televizija (*sada *Radio-televizija Republike Srpske).*

Mediji u BiH nisu nastajali iz opšteg interesa, civilne društvene sfere ili građanskog društva, nego iz osnove etničke nacije, procesa njenog podržavljenja kroz entitete, a bili su faktori političkih i međuetničkih sukoba u Bosni i Hercegovini. Već nekoliko godina traje politički i pravni spor o pravu Hrvata na vlastiti nacionalni TV kanal. Hrvati smatraju da postojanje dvije entitetske radio-televizije nije zadovoljavajuće rješenje za sve tri nacije i zbog toga oni traže da imaju hrvatski nacionalni RTV servis, jer RTV Federacije i RTRS tretiraju kao bošnjački, odnosno srpski javni servis. Protivrječni procesi u vezi s javnim informisanjem i pravnim okvirom njihovog djelovanja, ukazuju na činjenicu da mediji spadaju u sferu vitalnih interesa etničke nacije, ali i u vitalne sadržaje građanskog društva koji su definisani Dejtonskim sporazumom.[243] U ustavnim amandmanima iz 2002. godine, „sistem javnog informisanja" spada u sferu vitalnih nacionalnih interesa (pogledati Ustave Republike Srpske i Federacije BiH). Javni mediji, naročito elektronski, nastajali su na osnovi međuetničkih podjela i sukoba, što je odredilo i njihovu današnju poziciju koja je, u suštini, etničko-nacionalna.

U periodu 1992–2006. godine, funkcionisanje medija u Bosni je opterećivala protivrječnost nastala u odnosu njihovog realnog statusa i suštinske društvene uloge. Po svojoj realnoj ulozi u društvu i državi, mediji su bili faktori iskazivanja nacionalnih interesa i uticaja na oblikovanje etničkog mnjenja. S druge strane, po svojoj anticipirajućoj ulozi, mediji kao javni servisi trebalo bi da budu faktor prevazilaženja društvenih podjela i afirmisanja zajedničkih i opštih vrijednosti društva.

U zvaničnim nazivima servisi su javni, a u načinu djelovanja i uticaju su entitetsko-nacionalni servisi. Zbog opštepoznate uloge medija u političkom sistemu, i društvu uopšte, oni su istovremeno faktori integracije i dezintegracije društva i države u Bosni i Hercegovini. Zato je njihova uloga protivrječna i u današnje vrijeme.

---

[243] Odlukama Upravnog odbora za primjenu Sporazuma, od 30. maja 1997. godine u Sintri, Visoki predstavnik je ovlašćen da „zabranjuje" ili suspenduje bilo koju medijsku mrežu ili program čije su tvorevine u postojanoj i bučnoj suprotnosti, bilo „slovu" ili „duhu", Mirovnog sporazuma. Navedena odluka je indikator značaja medija u izgradnji demokratskog društva i političkog sistema.

3.2. Pravni okvir djelovanja javnih medija

Polazeći od ovlaštenja iz Sintre iz 1997. godine, *Kancelarija visokog predstavnika* je s predstavnicima vlasti u Republici Srpskoj, potpisala Sporazum o *Privremenim aranžmanima* u rukovođenju ovom medijskom kućom.[244] Kancelarija visokog predstavnika je, od 1999. do 2002. godine, takođe imala dominantnu poziciju u upravljanju javnim elektronskim medijem u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Zakoni o javnom RTV sistemu i javnim emiterima, doneseni maja 2002. godine, bili su nametnuti od strane Visokog predstavnika, a ne rezultat usaglašavanja između etničkih zajednica. Deset godina nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, u oktobru 2005. godine, *Parlamentarna skupština BiH* je samostalno donijela *Zakon o osnovama radio-televizijskog sistema* Bosne i Hercegovine i *Zakon o javnom RTV servisu,* kojima je definisan pravni okvir za djelovanje medija na nivou Bosne i Hercegovine. Maja 2006. godine, *Narodna skupština RS* je donijela *Zakon o Radio-televiziji Republike Srpske*.

Zakon o RTV Federacije BiH još je pravno sporan zbog odluke Ustavnog suda ovog entiteta povodom nacionalnog veta koji su pokrenuli predstavnici hrvatskog naroda. Donošenje neophodnih zakonskih akata još nije završeno i ne postoji pravni okvir za uspostavljanje javnog RTV sistema u BiH, iako je ovaj proces počeo prije osam godina. Iako RTV sistem BiH još realno ne postoji, zanimljivi su aspekti njegove normativne projekcije, definisani pravnim aktima iz 2002, 2003. i 2005. godine. Normativna projekcija je bitna zbog činjenice da je reforma RTV sistema jedan od uslova potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine sa Evropskom unijom.

Zakonom o osnovama Javnog RTV sistema od 23. maja 2002. godine, definisana je cjelina koju čine tri emitera: Javni RTV servis BiH, Radio-televizija Federacije BiH i Radio-televizija Republike Srpske. Međusobni odnosi između tri emitera regulišu se zakonom. Zajednička korporacija je jedino definisana u oblasti prenosa programa, kao zajednički servis emitera, a ne kao četvrti strukturalni element sistema. Pomenutim zakonom definisani su i programski principi, kao normativna obaveza za sva tri emitera, što je značilo stvaranje osnove zajedničke programske politike.

Privremenom Odlukom agenta Visokog predstavnika od 30. juna 2003. godine, definisana su upravna tijela Javnog RTV sistema u Bosni i Hercegovini. Osim pojma „sistem" upotrijebljen je i pojam „emiter".

[244] Po ovom Sporazumu dominantnu poziciju u rukovođenju RTRS-om (tada SRT) imao je ovlašteni predstavnik OHR-a. Sporazum je važio od 13. februara 1998. do maja 2002. godine, tako da se taj period može tretirati kao dominantni uticaj OHR-a nad Radio-televizijom Republike Srpske. Sporazum u ime Republike Srpske, bez saglasnosti Srpske radio-televizije, potpisali su predsjednik Republike, predsjednik Vlade i ministar informisanja.

Emiteri su*: Radio-televizija Republike Srpske, Radio-televizija Federacije BiH i Javni RTV servis Bosne i Hercegovine*. Objedinjeni normativno, organizaciono i funkcionalno, tri emitera (dva entitetska i jedan na nivou BiH) čine sistem. U svakom emiteru uspostavljaju se upravna tijela, sa po četiri člana. Iako nacionalna pripadnost nije precizirana, u svakom od tri upravna tijela zastupljen je po jedan predstavnik svakog konstitutivnog naroda i jedan iz reda *ostalih* (članovi 5–9). Tri upravna tijela u emiterima objedinjuju se u jedno upravno tijelo sistema, od dvanaest članova, čije odluke imaju pravnu suprematiju nad odlukama upravnih tijela emitera pojedinačno. *„Upravni odbor SISTEMA donosi obavezujuće odluke o svim pitanjima koja se tiču SISTEMA u cjelosti... Kada se rješavaju pitanja pred Upravnim odborom SISTEMA, članovi zastupaju SISTEM, a ne interese pojedinačnih javnih emitera koji čine SISTEM."* (član 10)

Odluke svih upravnih tijela, uključujući i upravno tijelo SISTEMA, donose se većinom glasova, a kada nema većine odlučujući glas ima predsjednik upravnog tijela (član 20). Osim centralnog upravnog tijela, ustanovljena je njegova *Izvršna komisija* koju čine tri člana (po jedan predsjednik upravnog tijela iz tri emitera). Ovaj izvršno-operativni organ se Odlukom agenta obavezuje da će *„angažovati konsultante BBC tima da pripreme detaljan plan implementacije*" u vezi s uspostavljanjem RTV sistema. *„Dok je ova Privremena Odluka na snazi, Ured visokog predstavnika, koji nastupa kao regulator, će nadgledati izvršenje plana implementacije"* (član 25). Reforma Javnog RTV sistema, prema ovoj Odluci, značila je uspostavljanje jednog cjelovitog sistema na prostoru BiH u kome tri emitera čine osnovnu strukturu. Dva emitera imaju funkciju u granicama entiteta, a jedan emiter na prostoru cijelog državnog područja. Javni RTV sistem, prema projekciji pomenute *Odluke,* nije „mehanički" zbir tri emitera koji funkcionišu na osnovi koordinacije i međusobne saradnje, nego je nova cjelina, sa novim kvalitetom koji objedinjava postojeće subjekte javnog emitovanja. Odluka je imala snagu zakonskog akta, a objavljena je u službenim novinama – glasnicima u BiH. Konstituisanje Javnog RTV sistema odvijalo se u procesu reformi tri emitera i pod dvostrukim međunarodnim nadzorom. Jedno je stručna pomoć od strane BBC tima, koja se odvijala unutar javnih emitera, a drugo je nadzor OHR-a nad cijelim procesom reformi.

Zakonom o Javnom RTV sistemu BiH, od 5. oktobra 2005. godine, normativna projekcija iz Privremene Odluke je potpunije definisana.

Javni radio-televizijski sistem je definisan kao cjelina, sastavljena od četiri strukturna elementa: *tri emitera i jedan zajednički, četvrti subjekt – Korporacija javnih RTV servisa*. Većina funkcija tri emitera, osim neposredne programske produkcije, prenosi se u nadležnost Korporacije koja, u ime i za potrebe tri emitera, obavlja zajedničke funkcije (član 6). Korporacija se definiše kao pravni subjekt na državnom nivou i objedinjuje tehničko-tehnološke, pravne, ekonomske i međunarodne funkcije u jednu

pravnu, organizacionu i tehnološku cjelinu. Uspostavljanjem Korporacije, kao četvrtog subjekta, potvrđuje se ranija projekcija da RTV sistem predstavlja novu cjelinu koja objedinjava i nadilazi zbir pojedinačnih emitera. U aspektu upravljanja zadržan je model da upravna tijela od po četiri člana čine centralno upravno tijelo sistema.

Radio-televizijska taksa kao osnovni izvor prihoda cijelog sistema, uspostavljena je kao jedinstvena kategorija u BiH i prikuplja se na jedan račun i raspodjeljuje: po 25% entitetskim emiterima i 50% emiteru na nivou BiH. Marketinški prihod je, takođe, jedinstvena kategorija. Sredstva se prikupljaju na jedinstvenom računu i raspodjeljuju po istom omjeru kao i RTV taksa. U oblasti programske politike definisani su programski principi koji obuhvataju: *profesionalne standarde, društvene potrebe, ravnopravnost konstitutivnih naroda, nezavisnost od uticaja državnih organa i političkih stranaka, učešće javnosti u izradi godišnjih planova, podnošenje izvještaja parlamentima o svom radu jednom godišnje* (član 6). `Pored obaveza prema profesionalnim standardima i potrebama javnosti u BiH, programi Javnog RTV sistema obuhvataju i evropske sadržaje. „...E*vropski programi podrazumijevaju kreativne programe čiju proizvodnju ili koprodukciju vode evropska fizička ili pravna lica.”* (član 2) Elementi uspostavljanja Javnog RTV sistema, iz ranijih akata, objedinjeni su u ovom Zakonu u nekoliko elemenata bitnih za uspostavljanje i funkcionisanje cjeline:

a) efikasno rukovođenje i način odlučivanja;

b) jedinstveni programski principi;

c) jedinstveni računi za osnovne prihode RTV takse i marketinga i normirani način raspodjele prihoda;

d) ustanovljenje Korporacije kao četvrtog subjekta Sistema koji objedinjava ukupni tehničko-tehnološki proces funkcionisanja emitera;

f) pravna nadređenost Zakona o RTV sistemu nad zakonima koji regulišu rad tri emitera;

g) pozicija Javnog RTV servisa na nivou BiH da ima ulogu u međunarodnoj razmjeni programa i ekskluzivnim pravima na prenos važnih događaja.

Zakonski okviri sa početka reformskih procesa (februar 1998. godine) objedinjeni su u jedan zakonski okvir (oktobra 2005. godine). Principi i elementi ugrađeni u pojedinačne akte stvorili su osnovu RTV sistema, a zatim su na toj osnovi definisani bitni strukturalni elementi i objedinjeni Zakonom. Nakon toga je značaj osnovanog i normiranog RTV sistema izdignut na nivo evropskih principa i kriterijuma od kojih zavisi integracija BiH u Evropsku uniju.

Javni RTV sistem je primjer modela kako se postepeno uspostavlja sistem (kao nova cjelina) koji nadilazi zbirnu funkciju pojedinačnih strukturalnih elemenata.

Radio-televizijski sistem je uspostavljen u aspektima zakonskih normi, dok praktično funkcionisanje emitera još odstupa od projektovanog modela. To se može uočiti analizom podataka o praćenju elektronskih javnih medija u pojedinom etničko-nacionalnom mnjenju. Pravno-normativno, mehanizam zaštite medija od političkog uticaja može se pretvoriti u efikasan mehanizam za potpunu kontrolu medija od strane vladajućih političkih partija, što ukupni proces čini protivrječnim. Etničko-entitetska suština djelovanja javnih elektronskih medija iskazuje se kroz postojanje entitetskih pravnih normi, organizaciju, kadrovsko-nacionalnu strukturu zaposlenih i uticaj vladajućih političkih partija. Javni mediji u Bosni i Hercegovini, naročito elektronski, ne mogu da prevaziđu etničko-entitetska ograničenja. Osnovna slabost zakonskih rješenja o javnim RTV servisima je legalna mogućnost vladajućih partijskih elita da preko skupštinskih većina izaberu lojalne članove upravnih odbora i time ostvare direktni uticaj na javne servise. Drugi suštinski nedostak je debalans odnosa odgovornosti i ovlaštenja u upravnim odborima, jer po nadležnostima imaju veliku moć odlučivanja, ali ne snose odgovornost za stanje u medijima u kojima odlučuju. Takođe, kao nedostatak može biti i činjenica da četiri člana Upravnog odbora javnog medija predstavljaju javnost što je besmilseno, jer ne mogu četiri osobe na legitiman način predstavljati javnost. Nakon višegodišnjeg procesa izgradnje pravnog okvira za javne elektronske medije nije obezbijeđeno da mediji budu izvan kontrole vladajućih političkih elita.

Prema sadašnjem pravnom okviru, vladajuće političke elite legalno upravljaju javnim elektronskim servisima i nemaju potrebu da na medije vrše pritisak.

3.3. Kriterijumi objektivnosti u javnim elektronskim servisima

Demokratska iskustva u funkcionisanju medija kao javnih servisa mogu se sistematizovati u nekoliko bitnih elemenata po kojima se oni razlikuju od državnih „partijskih” medija.

1. Javni servisi prilikom utvrđivanja programske šeme i uređivačke politike vode *javnu raspravu*, na kraju objedinjavaju ponuđene koncepte sa ukupnim prijedlozima i primjedbama i finalizuju elemente programske i uređivačke politike. Analizom sadržaja mogu da se obuhvate ponuđeni koncepti, ukupne primjedbe i prijedlozi javnosti. Posebna pažnja se posvećuje analizi odnosa, u smislu: koliko je televizija kao javni servis uvažila primjedbi i prijedloga, a koliko je odbacila? Kakav je sadržaj prihvaćenih, a kakav odbačenih primjedbi i prijedloga?

Navedana analiza može da omogući spoznaju: da li je javna rasprava vođena formalno, radi proceduralnih i zakonskih razloga, ili je vođena stvarnom željom da se uvaže stavovi javnosti? U Bosni i

Hercegovini, za sada, ne postoji javna rasprava o uređivačkoj politici javnih medija, iako je ovakav oblik postojao prije uvođenja višepartijskog sistema.

2. Javni servisi imaju *pravni okvir* koji treba da obezbijedi elemente nezavisnosti, profesionalnosti, objektivnosti, demokratičnosti, javnosti i sl. Analizom sadržaja možemo obuhvatiti pravni okvir i spoznati na koji način zakoni tretiraju bitne elemente javnog servisa. Da li u načelu štite principe ili sadrže konkretne i sveobuhvatne norme sa precizinim dispozicijama i sankcijama? Koji su subjekti definisani u javnom servisu za ostvarivanje zakona? Iz ovog možemo spoznati kakve su namjere zakonodavca prema televiziji kao javnom servisu. Da li zakon ima namjernih i nenamjernih praznina i koliko su norme precizne, saglasne i obuhvatne? Pravni okvir ne obezbjeđuje uređivačku nezavisnost, jer prema sadašnjim zakonima, vladajuće političke partije mogu, na legalan način, da konstrolišu medije i postavljaju svoje kadrove.

3. Jedna od suštinskih karakteristika javnog servisa je i *uravnoteženost programskih žanrova*. Analiza sadržaja strukture emitovanog programa omogućava spoznaju kakav je odnos između informativnog, dokumenatrnog, zabavnog, muzičkog, sportskog, specijalnog programa itd. Ukoliko postoji dominacija informativnog, a marginalizacija ostalih žanrova, znači da konkretna televizija nije javni servis. Bez uravnoteženosti žanrova predominantan je informativno-politički program koji angažuje veći dio ljudskih i tehničkih kapaciteta, dok su složeni programi nedovoljno prisutni (dokumentarni, obrazovni).

4. *Način rada uređivačkih kolegijuma i funkcionisanje redakcija.* Uređivački kolegijumi donose uređivačke odluke za određeni program, a zatim, nakon emitovanja programa, isti kolegijumi ocjenjuju da li je emitovani program bio dobar. Proizvođači ocjenjuju kvalitet proizvoda, isti ljudi ocjenjuju sami sebe. Uređivački kolegijumi obično ocijene da je emitovani program proteklog dana „bio odličan”. Ocjena kvaliteta programa treba da se donosi izvan uređivačkih kolegijuma koji su kreirali program.

5. *Stručna tijela javnosti za unapređenje programa.* Iako su zakonima definisana tijela za nezavisno praćenje i analizu programa (programski savjeti), ova tijela su pasivna, ne sastaju se i ne izvršavaju svoje zakonske obaveze. Parlamenti koji su izabrali članove programskog savjeta nisu zainteresovani da raspravljaju o radu ovih tijela koja su birali radi interesa javnosti.

6. *Odnos prema istraživanju auditorujuma i analizi programa.* Istraživanje auditorijuma je svedeno na interese marketinga, s ciljem da se sazna broj gledalaca, *raiting* i udio određenog medija u ukupnom vremenskom fondu gledanosti *share.* Opšteprihvaćeni, moderni metod *peoplematra* ne pruža dovoljnu spoznaju o motivima gledanosti, kredibilitetu emisija i novinara i o učinku medija na javno mnjenje.

7. *Nivo novinarskih sloboda unutar redakcija*. Suštinsko je pitanje: koliko je novinar slobodan da uredi određenu emisiju i da zauzme svoj profesionalni stav prema programskim sadržajima? Odgovori na ovo pitanje bili bi dragocjeni, ali je do njih teško doći, jer, zvanično, novinari imaju slobodu, a nezvanično, oni jedino izvršavaju naloge urednika. Demokratska, slobodna rasprava unutar medija o bitnim pitanjima uređivačke politike bila bi indikator ovih sloboda, ali ove rasprave za sada nema u javnim medijima.

8. *Objektivnost informisanja.* Objektivnost ima dva osnovna vida. Jedno je objektivnost prema činjenicama, da se uzimaju onakvima kakve jesu (da se govori istina, bez poluistine, bez spinovanja i PR manipulacija). Drugo je objektivnost kao distanca novinara od događaja (da ne unosi svoje emocije, interese i subjektivne stavove). Postoji niz elemenata objektivnosti koje je sistematizovao prof. dr Stanko Ilić u svojoj knjizi „*Moć infomacije*" i ovdje ih navodimo u slobodnijoj interpretaciji.

Relevantnost podataka. To je fokusirana selekcija mnoštva podataka, s ciljem da se uzmu oni koji iskazuju suštinu pojave, njenu bitnost.

Istinitost podataka. Da relevantni podaci prikazuju pojavu u cjelini, u njenim bitnim osobinama: pojava kao posljedica, pojava kao uzrok, odnos prema drugim pojavama, akteri pojave, nivo pojave, strukturni elementi pojave itd. Istinitost zavisi od izvora podataka i sposobnosti novinara da spozna bitne elemente cjeline. Novinar spoznaje kvalitativnu stranu pojave.

Tačnost. Ovdje se radi o preciznosti kvantitativne strane pojave, jer nešto može biti istinito, ali netačno. *Primjer: istina je da je porastao BDP, ali je netačno da je to 10%, jer je porastao 5%.*

Preciznost. Lapidarno izražavanje novinara, bez uopštenih formulacija, dvosmislenih i subjektivno „obojenih". U ovome aspektu jezička obrazovanost novinara dolazi do punog izraza.

Jasnost. Korištenje jezika koji je razumljiv svim slojevima gledalaca i slušalaca, sa jasnim stavovima, izbjegavajući dvosmislenost da bude razumljivo najširim slojevima auditorijuma.

Preglednost. Ovdje dolazi do izražaja uređivačka vještina da se pojedini sadržaje slože u skladnu i kredibilnu cjelinu, da dijelovi imaju vezu između sebe i razloge zašto su upravo tako poredani.

Logičnost. Da informacija bude izražena u logičnom slijedu uzroka, posljedica, da ima svoj početak, suštinu i kraj.

Konvergencija informacije. Informacija po sadržaju i načinu prezentovanja treba da spaja nivo obaviještenosti koji postoji prije emitovanja, sa nivoom obaviještenosti koji infomacija sa sobom nosi.

Primjer: ako je nivo informacije suviše blizu nivou informisanosti, infomacija će biti „bajata" i dosadna. Ako je gledalac u novinama ujutro pročitao informaciju, pa se uveče u TV dnevniku emituje ista infomacija,

bez dodatne kreativne obrade, tada nije zanimljiva, jer su gledaoci već upoznati, pa informacija nije novost. Ako se previše „podigne" nivo infomacije, stručnim jezikom, s previše podataka, gledalac ne može da je shvati, jer o pojavi ne zna dovoljno, pa je ne razumije. Infomacija treba biti novost, ali u određenim tačkama „skopčana" sa onim što gledaoci već znaju. Navedenim elementima koje je sistematizovao prof. Ilić dodajemo još neke koje nam se čine bitnim za objektivnost informisanja.

Razmjerna zastupljenost svih oblasti društvenog života.
Javni mediji imaju obavezu da prate cijelo društvo, sve sfere društvenog života. Činjenica je da je politika bitna, ali se informisanje i rad medija ne može svesti jedino na ovu oblast, dok je drugim oblastima posvećeno nedovoljno pažnje. U strukturama programa javnih medija i u strukturi rasporeda ljudskih resursa po redakcijama, očigledna je dominacija politike u ukupnoj uređivačkoj i programskoj politici.

Razmjerna zastupljenost svih nivoa i subjekata događanja. U medijima trebaju biti zastupljeni događaji sa različitih nivoa, jer dominacija centralnih državnih institucija, kao subjekata događaja, ne pruža objektivnu i cjelovitu sliku.

Struktura iskazanih stavova. Stavovi koje novinar iskazuje trebaju biti u skladu s objektivnom prirodom događaja, tako dolazi do određene izbalansiranosti. Kada u javnim medijima dominiraju afirmativni ili negativni kritički stavovi, indikator je da ukupna uređivačka politika ima pristrasan stav prema određenim političkim subjektima u pozitivnom ili negativnom vidu.

Obrazovanost novinara. Od nivoa znanja novinara zavisi i objektivnost i ukupni kvalitet emitovanog sadržaja, jer novinar koji ne *vlada* određenim pitanjem izbjegava *dubinski i cjeloviti* pristup i uglavnom koristi uhodanu rutinsku površnost.

Profesionalnost novinara. Ova suštinska osobina novinara zavisi, između ostalog, i od ličnog stava, može li da radi pod pritiskom, kredibilnog znanja o temama koje obrađuje i stručnosti u medijskim zanatskim tehnikama.

Javni servisi u Bosni i Hercegovini nisu još izgradili cjelinu elemenata koji ih čine javnim servisima i po kojima bi se razilikovali od državnih servisa. Reforma medija ostaje suštinski dio reforme društva i države i njene integracije u Evropsku uniju. Međunarodna zajednica, kao bitan faktor reforme javnih medija, napravila je stratešku grešku prilikom donošenja Zakona o javnim medijima, gdje su negativne posljedice i danas očigledne. Prema zakonskim rješenjima (Zakon o RTRS, Zakon o FTV i Zakon o RTV Sistemu) upravne odbore biraju parlamenti, što daje mogućnost političkim partijama da kroz skupštinske većine izaberu svoje kadrove u upravne odbore. Političke partije tako ne moraju da vrše ilegalni pritisak na rukovostvo javnih medija, jer imaju svoje kadrove u upravnim

odborima i mogu na legalan i javan način da vrše uticaj na javne medije, naročito kada je riječ o kadrovskim pitanjima i uređivačkoj politici.
Kontrola javnih medija. Za uspostavljanje partijskog totalitarizma bitna je mogućnost stvaranja, usmjeravanja i kontrole javnog mnjenja, a za to je neophodna kontrola nad javnim medijima. U tekstu o javnim medijima već smo govorili o tome da pozitivni zakonski propisi o javnim medijima omogućavaju vladajućim elitama da imaju legalnu kontrolu nad elektronskim javnim servisima. Oblikovanje javnog mnjenja i stvaranje *virtuelne stvarnosti* postaje strateški cilj vladajućih partijskih elita. Uspostavlja se princip manipulacije u stilu – *nije istina ono što čovjek vidi, nego je istina ono što mu mediji kažu, a mediji kažu ono što im partijski lideri „predlože".* Međunarodna zajednica je i u ovoj oblasti napravila stratešku grešku, jer je dozvolila kontrolu medija od strane političkih partija, iako je u svim dokumentima *Savjeta za primjenu mira* definisana važnost nezavisnih i slobodnih medija. Ukupni napor na stvaranju nezavisnih medija „pao je u vodu" donošenjem Zakona o javnim RTV servisima 2002. i 2006. godine, jer su navedeni akti omogućili legalnu partijsku kontrolu nad javnim medijima.

4. Ustavna nadogradnja u Bosni i Hercegovini

Ustavne promjene su dio procesa primjene Dejtonskog sporazuma koje se trebaju ostvarivati kao njegova nadogradnja, ne dovodeći u pitanje osnovu i suštinu Sporazuma. Navedeni princip je obilježje anglosaksonskog pristupa konstitucionalizmu, gdje se ustavna osnova države ne mijenja, ali se nadograđuje prema realitetu društveno-istorijskih prilika.

4.1. Osnovne protivrječnosti dosadašnjih ustavnih promjena

Ustavna nadogradnja u proteklom periodu bila je opterećena nizom teškoća od kojih izdvajamo: *nesaglasnost konstitutivnih subjekata i protivrječnost funkcije i organizacije državne vlasti.*

4.1.1. Nesaglasnost konstitutivnih subjekata

Politički sukobi i protivrječnosti na međunacionalnoj osnovi tokom 2000–2012. godine, u suštini se ne razlikuju od sličnog procesa iz perioda 1990–1992. godine, jer vladajuće nacionalne elite imaju suprotstavljene stavove oko osnovnih državnih pitanja u Bosni i Hercegovini. Suština spora je u pitanju: ima li Bosna i Hercegovina budućnost kao država, da li je održiva, kakvo je njeno ustavno uređenje i ko su državotvorni subjekti? *„...Nema minimalne saglasnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba o temeljnim*

vrijednostima i normama zajedničkog života."[245] Navedena tvrdnja iz sfere istorijskog nasljeđa ostala je da djeluje kao konstanta i u današnje vrijeme. Ovome treba dodati i tvrdnju: *„BiH će postojati kao međunarodni državni subjekt, neovisno o volji njenih konstitutivnih naroda."*[246]

Tri etničke nacije kao državotvorni subjekti, odnosno njihove političke elite, ne mogu da se usaglase oko osnovnih pitanja statusa, organizacije i funkcionisanja države. Navedena nesaglasnost ima za posljedicu suštinsku protivrječnost koju poimamo kao *duplu negaciju.* Tri nacije nemaju minimum zajedničke ustavne osnove koja bi pružila stabilnost i demokratiju u društvu i državi. Istovremeno, nijedna od tri etničke nacije nema kapaciteta ni uslova da stvori vlastitu nezavisnu državu na prostoru Bosne i Hercegovine. Navedena *pat,* ili bolje rečeno, *patnja* situacija, negativno utiče na sve procese u društvu i državi, a bez njenog razrješenja nije moguće demokratsko funkcionisanje države, ni na nivou entiteta, ni na nivou institucija Bosne i Hercegovine. Nesaglasnost konstitutivnih subjekata koja traje već dvadeset godina, očigledan je dokaz da Bosna i Hercegovina ne može da funkcioniše bez aktivnog međunarodnog prisustva u aktivnoj arbitražnoj formi. Saglasnost domaćih političkih elita postoji samo u podjeli vlasti, kao *izbornog plijena.* Ustavne promjene, neophodne zbog evropskih integracija, još nisu moguće bez aktivnog arbitriranja međunarodne zajednice. Saglasnost vladajućih elita o bitnim pitanjima funkcionisanja države ne postoji, a bez ove saglasnosti konsocijalizam nije ni moguć. Bez kompetentnosti elita na vlasti nisu moguće ni evropske integracije (Kopenhaški kriterijumi iz 1993. godine).

Sve dok su vladajuće partijske elite jedini konstitutivni subjekti, neće biti ni saglasnosti, a ako je i bude, biće nestabilna, interesna i kratkoročna.

4.1.2. Protivrječnost funkcije i organizacije državne vlasti

Podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu (upravnu) i sudsku, kao opšteprihvaćena demokratska tekovina, u Bosni i Hercegovini se dodatno dijeli. Zakonodavna vlast nije jedinstvena, već se sastoji od četiri posebne zakonodavne vlasti (jedna na nivou Bosne i Hercegovine, dvije entitetske i jedna u Distriktu Brčko) i deset zakonodavnih vlasti nižeg nivoa, u kantonima. Izvršna vlast, takođe, nije jedinstvena, nego se sastoji od četiri posebne vlasti, plus deset kantonalnih. Sudska vlast se takođe dijeli na vlast na nivou BiH, dvije entitetske vlasti i deset kantonalnih vlasti i sudska vlast Distrikta Brčko. Sve tri državne vlasti se opet dijele na srpsku, hrvatsku i bošnjačku vlast, što u krajnjem ishodu stvara konfuziju u podjeli vlasti što partijske oligarhije obilato koriste.

[245] Florian Bieber, nav. djelo str. 72.
[246] Mirjana Kasapović, nav. djelo. str. 45.

Nakon Dejtonskog sporazuma, ustavne promjene u Bosni i Hercegovini realizovane su u nekoliko faza.

Prva faza bila je usaglašavanje entitetskih ustava sa Ustavom BiH tokom 1996. godine, na osnovu člana XII stav 2, a u vezi člana III b, kojim je regulisano usklađivanje ustavnih i zakonskih odredbi iz entiteta s Ustavom Bosne i Hercegovine. Ustav BiH je akt koji ima pravnu suprematiju nad ustavima entiteta, što je obilježje federativne države, gdje federalne jedinice imaju obavezu da usklade svoje ustave sa saveznim ustavom.

Druga faza odnosila se na ustavne izmjene u Federaciji BiH 1997. godine, kojim je amandmanski dograđena njena ustavno-državna struktura.

Treća faza odnosila se na ustavne izmjene u oba entiteta tokom 2000–2002. godine, koje su rezultirale odlukama *Ustavnog suda BiH* o konstitutivnosti tri naroda (Srba, Hrvata i Bošnjaka) na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Odluke Ustavnog suda su ugrađene u entitetske ustave pod snažnim pritiskom međunarodne zajednice i odlukama Visokog predstavnika.

Četvrta faza nije uspjela, iako je pokušaj sveobuhvatnijih ustavnih promjena počeo već 2005. godine. Lideri vodećih partija iz Bosne i Hercegovine su pregovarali o ustavnim izmjenama, a nakon završetka pregovora došlo je do njihovog sastanka u Vašingtonu, novembra 2005. godine, pod pokroviteljstvom *Američkog instituta za mir*. Lideri su potpisali principe, kao osnovu ustavnih izmjena.[247] Na osnovu potpisanih principa, formirana su međupartijska radna tijela koja su uključivala i predstavnike vlasti, a međunarodna zajednica je „posredovala”. Ova neformalna tijela ponudila su prijedlog ustavnih izmjena u aprilu 2006. godine. Prijedlog nije dobio potrebnu dvotrećinsku većinu u *Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine,* pa je pokušaj ustavnih izmjena, u ovoj fazi, propao.

Glasanje i rasprava u Parlamentu Bosne i Hercegovine, kao i rasprave u javnosti povodom ustavnih izmjena, još jednom su potvrdile etničko-nacionalnu podijeljenost o bitnim pitanjima organizacije i funkcionisanja države. Ustavnim izmjenama je predloženo unošenje nekoliko novih sadržaja, u cilju povećanja funkcionalnosti državne vlasti. Ova faza ustavnih izmjena nije uspjela, iako su u Parlamentarnoj skupštini nedostajala dva glasa za usvajanje ustavnih amandmana.

Peta faza ustavnih promjena odnosila se na status Distrikta Brčko. Vladajuće elite su postigle saglasnost o ustavnim izmjenama tokom 2009. godine. Sam proces i sadržaj navedenih ustavnih promjena bio je relativno ubrzan, uz ograničeno učešće stručne javnosti. Ustavni amandman o

[247] Sulejman Tihić – Stranka demokratske akcije, Dragan Čavić – Srpska demokratska stranka, Dragan Čović – Hrvatska demokratska zajednica, Zlatko Lagumdžija – Socijaldemokratska partija, Milorad Dodik – Savez nezavisnih socijaldemokrata i Mladen Ivanić – Partija demokratskog progresa.

Distriktu definisan je u Ustavu Bosne i Hercegovine u okviru člana VI koji se odnosi na položaj Ustavnog suda. Nije jasno iz kojih razloga je navedeni sadržaj definisan u ovom dijelu Ustava, a sami predlagači nisu se previše trudili da objasne i argumentuju ovakvu odluku. Brčko je jedinstvena teritorija lokalne zajednice koja je sastavljena od teritorija entiteta Republike Srpske i Federacije BiH, ali nijedan od dva entiteta nemaju nadležnost da vrše vlast nad ovim dijelovima svojih teritorija. Nadležnost za vršenje državne vlasti imaju institucije sa nivoa Bosne i Hercegovine i Distrikta Brčko. Bosna i Hercegovina je, ustavnim izmjenama o statusu Brčkog dobila jednu od najvećih garancija svog teritorijalnog integriteta. Kada bi Narodna skupština Republike Srpske odlučila da provede referendum na osnovu postojećeg Zakona, da li bi Zakon važio i na području Brčkog? Prema važećem ustavnom amandmanu, Zakon o referendumu Republike Srpske ne bi imao pravnu važnost nad područjem Distrikta, a i eventulano glasanje jednog broja stanovnika ne bi imalo pravne posljedice. *Primjer: u najradikalnijoj varijanti, kada bi se Republika Srpska osamostaljivala od Bosne i Hercegovine, na osnovu referenduma odluka se ne bi odnosila na Distrikt.* Pravo Distrikta da može pred Ustavnim sudom BiH voditi sporove protiv entiteta utvrđuje njegovu nezavisnost od entiteta. Entiteti su zadržali kondominijum nad teritorijom, ali bez nadležnosti vršenja vlasti, što predstavlja *nudum law (golo pravo ili bosanskim žargonom rečeno „duplo golo”).* Brčko je ustavnim amandmanom steklo određene elemente entiteta, ali bez kapaciteta da izgradi državnost, kao Republika Srpska ili Federacija BiH, tako da Distrikt nije treći entitet u konstitutivnom smislu.

Šesta faza ustavnih promjena će uslijediti u narednom periodu zbog presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Sejdić–Finci* i u kontekstu procesa evropskih integracija.

4.2. Osnovni aspekti ustavne nadogradnje u Bosni i Hercegovini u narednom periodu

Odnos Ankesa IV (Ustava) Dejtonskog sporazuma prema drugim aneksima. S obzirom na to da svi dijelovi (aneksi) Dejtonskog sporazuma imaju istu ustavnu snagu, a da je samo jedan dio (Aneks četvrti) Ustav, nameće se pitanje: šta se, u stvari, mijenja ustavnim promjenama? Da li se mijenjaju svi aneksi ili se mijenja samo Četvrti aneks? Ako se mijenjaju svi aneksi, tada institucije u Bosni i Hercegovini nisu nadležne, jer njihova nadležnost je u okvirima Četvrtog aneksa. Ako se mijenja samo Četvrti aneks (Ustav), šta se događa sa sadržajima drugih aneksa? Naizgled se radi o protivrječnosti, ali u suštini je nema ukoliko se Dejtonski sporazum posmatra kao proces. Programska suština Sporazuma je u tome što se njegovi pojedini dijelovi ukidaju njihovom primjenom.

Na primjer, Prvi aneks, u vezi s vojskom i ulogom NATO pakta ukida se kada Bosna i Hercegovina postane članica NATO pakta, i tada se Prvi aneks transfomiše u ustavni član. Drugi aneks, koji reguliše razgraničenja između entitetskih teritorija, već je primijenjen i već sada može da postane ustavni član. Treći aneks koji reguliše izborne procese i ulogu OEBS-a takođe može da se transfomiše u ustavni član, jer postoji Izborni zakon koji provodi Republička izborna komisija. Peti aneks o arbitraži može da se prenese u Ustav kao jedna od ustavnih normi. Aneks šesti, u vezi s ljudskim pravima, ima trajnu važnost, ali se jednostavno može prenijeti u sadržaj Ustava kao njegov integralni dio. Aneks sedmi je pri kraju realizacije, a pitanja izbjeglica mogu da se objedine kao sadržaj ljudskih prava i budu integralni dio Ustava. Aneks osmi, o spomenicima kulture, može da bude, takođe, integralni dio Ustava. Aneks deveti, o korporacijama, takođe može biti ustavni sadržaj. Kada se navedeni aneksi Dejtonskog sporazuma transfiomišu u Ustav Bosne i Hercegovine kao njegov integralni dio, tada se Aneks deseti koji definiše status Visokog predstavnika ukida i njegovu ulogu preuzima Ustvani sud Bosne i Hercegovine. Aneks jedanaesti, kojim je definisana međunarodna uloga u policijskoj sferi takođe postaje integralni dio Ustava. Aneksi Dejtonskog sporazuma se transfomišu u Ustav kao njegovi novi sadržaji.
Ustav, kao Četvrti aneks, *„usisava”* u sebe ostale anekse i Dejtonski sporazum se samoukida svojim ispunjenjem. Dejtonski sporazum prestaće da važi kada iz njegovog sadržaja nastane novi Ustav Bosne i Hercegovine, kao novi kvalitet koji će objediniti sadržaje svih jedanaest aneksa.

Ustavne promjene, izgradnja konsocijalnog demokratskog političkog sistema i primjena Dejtonskog sporazuma predstavljaju procese u okviru jedne državne i društvene cjeline. Integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju podrazumijeva ustavne izmjene koje će omogućiti da se njen politički sistem preuredi u skladu sa evropskim nasleđem, vrijednosima, principima i pravnim normama. Mi ovdje ukazujemo na osnovne problematiče *tačke* ustavnih rješenja, koje bi trebalo otkloniti u narednom periodu. Da li će u praksi doći do realizacije navedenih prijedloga ne znamo, jer će o sadržaju i formi ustavnih izmjena odlučivati vladajuće partijske elite, a njihovi politički kompromisi su nepredvidivi i često izvan logike ustavnog prava.

Reorganizacija Federacije BiH. Zbog prevelikog broja administracije i državnih funkcionera ovaj entitet nije funkcionalan i zato su neophodne ustavne promjene, koje bi za posljedicu imale veću efikasnost vlasti uz istovremeno smanjivanje troškova državne uprave. Fokus bi trebalo usmjeriti na organizaciju i troškove državnog aparata Federacije BiH, uz djelimičnu promjenu nadležnosti. U suštini, kantoni bi trebali biti političke zajednice opština koje ih čine i u kojima se rješavaju zajednička pitanja i javne politike određenog područja koje kanton obuhvata.

Ustav kantona. Formalno, kantoni su sada federalne jedinice imaju svoje ustave, ali u suštini nisu, jer na nivou Parlamenta Federacije BiH ne postoji Dom kantona, a drugi je razlog što neki kantoni nemaju ekonomski, demografski i teritorijalni kapacitet da budu federalne jedinice (*na primjer, Posavski i Goraždanski kanton*). Umjesto Ustava, kantoni bi trebali imati ustavne statute, gdje bi se ukupni status i nadležnosti kantona definisale Ustavom Federacije BiH, a zatim navele u Statutu kantona. Određen dio nadležnosti kanton bi prenio na nivo Federacije BiH, kao što su: obrazovnu politiku u dijelu visokog školstva, socijalnu politiku, zaduživanje, dio policijskih poslova u aspektima nadzora i profesionalnih standarda i sudsku vlast.

Skupština kantona. Sadašnje ustavno rješenje o neporesnom izboru poslanika u kantonalnu skupštinu od strane građana trebalo bi ukinuti. Umjesto izabranih poslanika Skupštinu kantona bi mogle da čine delegacije opštinskih skupština iz reda izabranih odbornika. Legitimitet izabranih poslanika, po sadašnjem rješenju, nije veći od legitimiteta izabranih odbornika u opštinskim skupštinama. Delegacije opštinskih skupština bi imali obaveze prema lokalnim zajednicama koje predstavljaju i ovdje je moguć promjenljivi mandat da više odbornika u više navrata budu kao delegati članovi kantionalne skupštine. Posebnih izbora za kantonalne skupštine ne bi bilo, a troškovi bi se umanjili, jer bi odbornici imali nadoknadu u lokalnim sredinama. Predsjednik kantonalne skupštine bi se takođe birao iz reda odbornika dvotrećinskom većinskom kantonalne skupštine i vršio bi funkciju predsjednika kantona.

Izvršna vlast kantona bi imala koordinišuću ulogu između izvršnih opštinskih vlasti i imala bi predsjednika i sekretarijat u profesionalnom odnosu, a ostali članovi bili bi delegirani iz opštinskih organa uprave.

Suština je u tome da kantoni zadrže većinu nadležnosoti koje mogu efikasno obavljati i da njihovo djelovanje bude u funkciji ostvarivanja zajedničkih interesa lokalnih zajednica (opština). Sadašnje ustavno rješenje, po kojem su kantonalne vlasti iznad lokalnih vlasti i od njih odvojene, nije funkcionalno, jer opštinama treba kanton kao politička zajednica opština, a ne kao državni surogat između Federacije BiH i opština. Kantoni kao političke zajednice opština bi, umjesto preko stotinu ministara, imali ukupno do 50 državnih službenika i troškovi izvršne i zakonodavne vlasti bi se racionalizovali.

Reorganizacija Republike Srpske. Osnovna linija ustavnih promjena u Republici Srpskoj trebala bi biti njena regionalizacija i formiranje zajednica opština kao oblika rješavanja regionalnih i lokalnih pitanja. Prema principu subsidijarnosti trebalo bi znatan dio ovlaštenja prenijeti sa centralnih republičkih organa na regionalne i opštinske organe. Sadašnje stanje apsolutnog centralizma nije izvorni koncept Republike Srpske, nego je zaostavština rata. Decentralizacijom kroz regije i jačanje položaja opština, Republika Srpska bi se vratila svom izvornom

demokratskom konceptu sa širokom participacijom građana u vršenju javnih polsova. Regije bi mogle biti organizovane na sličan način kao i bivše Srpske autonomne oblasti i regije kao na primjer: *Krajina, Posavina, Semberija i Majevica, Birač, Romanija i Sarajevo i Stara i Istočna Hercegovina.*

Regionalizacijom Republike Srpske i racionalizacijom Federacije BiH umanjila bi se asimetričnost ova dva entiteta, povećalo bi se učešće građana u javnim politikama, povećava bi se javnost i odgovornost vlasti i u suštini umanjio bi poguni uticaj partiokratije.

Evropske integracije. Na nivou Bosne i Hercegovine treba osnovati tijelo u formi Državnog savjeta za Evropske integracije.[248] Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju kao prvi ugovorni akt Bosne i Hercegovine i Evropske unije, primijenjuje se sporo i djelimično, što je negativno ocijenjeno i od Evropske komisije u proteklim godišnjim izvještajima. Složenost, obim i dugotrajnost evropskih integracija podrazumijeva usaglašeni napor i aktivnost svih segmenata države i društva. U postojećoj ustavnoj organizaciji i političkim sukobima vladajućih elita, proces evropskih integracija je na margini i nije moguć, i zato je nužno formirati Državni savjet kao novi oblik koordinacije koji će u narednom periodu voditi proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Državni savjet treba ustanoviti Ustavnim zakonom koji bi bio na snazi do sticanja članstva Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji. Državni savjet za evropske integracije bi činili: članovi Predsjedništva BiH, dva predsjednika entiteta, predsjednici vlada entiteta, predsjedavajući Savjeta ministara, predsjedavajući Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamenta BiH, predsjednici zakonodavnih institucija dva entiteta, direktor Direkcije za evropske integracije, predstavnik Distrikta Brčko i specijalni predstavnik Evropske komisije. Državnim savjetom bi predsjedavao predstavnik Evropske komisije u Bosni i Hercegovini i on bi ujedno bio glavna ličnost za vođenje pregovora u ime Bosne i Hercegovine. Državni savjet za evropske integracije u suštini bi imao ulogu političkog rukovodstva Bosne i Hercegovine u procesu integracija. Državni savjet bi organizovao 30–35 radnih tijela i više stručnih grupa koji bi operativno radili na pojedinim poglavljivama u procesu evropskih integracija. Članovi Državnog savjeta predstavljali bi Bosnu i Hercegovinu kao jedinstveni subjekt, kao jedan glas u evropskim i NATO integracijama. Ukupno etničko i entitetsko, i svako drugo usaglašavanje odvijalo bi se u ovoj instituciji u fazi izrade prijedloga zakona ili nekog drugog akta koji bi proizilazio kao obaveza iz nekog od poglavlja. Nakon usaglašavanja u okviru Državnog savjeta, zakonodavne i izvršne institucije na svim

[248] Danas je aktuelna politička tema među vladajućim elitama o modelu koordinacije u procesima evropskih integracija, gdje Republika Srpska nastoji da izbjegne jedinstveni nastup države BiH i da izdejstvuje svoju posebnu agendu u evropskim integracijama.

nivoima (nivo BiH, nivo entiteta i nivo kantona) usvajale bi akte bez korištenja entitetskog glasanja i etničkog veta. Državni savjet predstavljao bi tijelo sa trostrukom funkcijom: a) u okviru ovog tijela usaglašavali bi se subjekti u BiH oko obaveza proisteklih iz evropskih integracija, i efikasnije bi se primjenivala dogovorena rješenja, b) bile bi izbjegnute blokade, jer se veto ne bi koristio i c) Bosna i Hercegovina bi imala jedan glas i jedan subjekt koji bi pregovarao sa Evropskom komisijom. Dosadašnja iskustva drugih država ukazuju da neće biti duplih i paralelnih entitetskih integracija, nego će u ime Bosne i Hercegovine nastupati jedan subjekt za cijelu državu. Ako bi se ovaj subjekt previše centralizovao, ne bi ga prihvatili predstavnici Republike Srpske, a ako bi ovo tijelo bilo previše labavo i konfederalno, ne bi moglo efikasno raditi i ne bi ga prihvatili predstavnici Bošnjaka. Potrebno je rješenje koje je efikasno, a nije centralizovano, niti konfederalno. Državnim savjetom dobila bi se potrebna institucionalna forma, članovi Savjeta bili bi već postojeći državni funkcioneri koji imaju kapacitet kreiranja i provođenja politike.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Poseban problem u daljem funkcionisanju države i političkog sistema predstavlja nelegitimno rješenje u Domu naroda. Delegati u Domu naroda nemaju legitimitet etničkih nacija koje predstavljaju i čije vitalne interese štite. Ustavne promjene su nužne u cilju postizanja legitimiteta, jer je neprihvatljivo, i pravno i politički, da neko predstavlja naciju, a nije biran od te nacije. Deficit legitimiteta u Domu naroda je prvi razlog za ustavne promjene. Drugi razlog je obaveza Bosne i Hercegovine da primijeni presudu Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić–Finci".
Ustavne promjene u Domu naroda mogu da se realizuju u više varijanti.

Varijanta A. Ustavnim izmjenama ukinuo bi se Dom naroda i Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine bi postala jednodomna, a broj poslanika bi se povećao sa 42 na 93, od čega bi se jedna trećina birala na području Republike Srpske, a dvije trećine na području Federacije BiH. Predstavnički dom bi istovremeno vršio funkcije doma građana i doma naroda. Prema ovoj varijanti ukinulo bi se Vijeće naroda u Republici Srpskoj i Dom naroda u Federaciji BiH. Osim funkcionisanja tri kluba etničkih nacija u jednodomnoj skupštini postojao bi i klub nacionalnih manjina čija bi saglasnost bila nužna za pitanja iz domena problematike nacionalnih manjina. Predstavnici nacionalnih manjina birali bi se po najmanje dva iz svake manjine koja je bi bila ustavom navedena, a izbor bi bio posredan kroz nacionalne organizacije manjina. Predstavnički dom bi imao obavezu da istovremeno zastupa građane i konstitutivne etničke nacije, na način da bi se o temama vitalnog interesa nacije odlučivalo u nacionalnim klubovima sa posebnim većinama u svakom od klubova. (varijanta Vijeća naroda po prijedlogu Srpske demokratske stranke iz 1990. godine o kojoj smo već govorili).

Varijanta B. Ustavna odredba o načinu izbora delegata u Dom naroda bila bi ukinuta i delegati bi se birali neposredno kao legitimni predstavnici etničkih nacija. Prema ovoj varijanti, etnički veto bi se sa kraja procesa odlučivanja pomjerio na početak tako što bi se o svim zakonima prvo izjašnjavao Dom naroda, a tek nakon toga Predstavnički dom u Domu naroda formirao bi i klub manjina u koji bi udruženja manjina birala određen broj delegata. Klub manjina bi imao ograničeni veto u pitanjima koja se odnose na manjinska prava, a o drugim pitanjima ne bi imao veto, kao klubovi konstitutivnih naroda. Broj nacionalnih predstavnika u klubovima bio bi po devet iz konstitutivnih naroda i pet iz reda manjina, ukupno 32 predstavnika. Kao posljedica primjene ove varijante ukinulo bi se Vijeće naroda u Republici Srpskoj i fomrirao bi se Dom naroda kao drugi skupštinski dom. U ovoj varijanti pravo Ustavnog suda BiH da odlučuje u konačnoj instanci o vitalnim nacionalnim interesima bilo bi ukinuto i većinska odluka u jednom od klubova etničkih nacija bila bi konačna. Isti princip bi se primjenio i u Republici Srpskoj i Federaciji BiH i tamo bi većinska odluka jednog od nacionalnih klubova bila konačna, a uloga ustavnih sudova bila bi ukinuta. Članovi Doma naroda u Republici Srpskoj i Doma naroda u Federaciji BiH birali bi se neposredno od etničkih nacija i imali bi legitimitet nacionalnih predstavnika. Dom naroda konstituisan po ovoj varijanti imao bi legitimitet etničke nacije, ali bi njegov izbor bio komplikovan, zbog nacionalnih biračkih spiskova i sporan sa stanovišta evropskih demokratskih standarda.

U odlučivanju *Predstavničkog doma* Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ostala bi ustavna odredba o saglasnosti *entitetske trećine,* uz izmjenu da se entitetski veto ne bi koristio prilikom usvajanja evropskih zakona, koje bi predlagao *Državni savjet* za evropske integeracije.

Varijanta A je efikasnija i jednostavnija od varijante B i njome se izbjegavaju troškovi i komplikacije posebnih nacionalnih biračkih spiskova, a troškovi rada Parlamentarne skupštine BiH bi se umanjili, jer ne bi bilo posebnog Doma naroda niti posebno izabranih delegata. U varijanti ukidanja Doma naroda trebalo bi isti model primijeniti na nivo BiH i na nivo entiteta, tako da bi sve skupštine bile jednodomne, a vršile bi funkciju dva doma.

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina je prihvatila Protokol XII, Evropske Konvencije o ljudskim pravima koji je obavezuje na primjenu presude Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura. Liberalno pravo da „svako može biti biran i može da bira”, bez bilo kakve diskriminacije je ovom presudom apsolutizovano. Demokratske evropske zemlje koje su kraljevine, imaju diskriminaciju kod izbora šefa države i kada bi se na njih primijenila presuda „Sejdić–Finci”, tada bi kraljevine morale mijenjati državno uređenje u republike. Očigledno je da

se liberalno pravo jednakosti i nediskriminacije ne može primjenjivati kao apsolutna kategorija kod izbora šefa države. S obzirom na činjenicu da je presuda Evropskog suda za ljudska prava konačna, obaveza Bosne i Hercegovine je da izvrši ustavne izmjene radi provođenja navedene presude.[249] Vladajuće partijske elite će odlučiti o modelu primjene presude Evropskog suda za ljudska prava i ne znamo koju će varijantu dogovoriti i zato ovdje iznosimo nekoliko mogućiih opcija.

1. Vladajuće elite iz Republike Srpske predlažu da se u Ustavu BiH izostavi nacionalno određenje prilikom izbora članova Predsjedništva.[250] Umjesto postojećeg ustavnog određenja predstavnici Republike Srpske predlažu da se iz ovog entiteta bira jedan član, a iz Federacije BiH dva člana Predsjedništva bez nacionalnog predznaka.Navedeno rješenje sadrži tri krupne slabosti. Ukinula bi se etnička konstitutivnost članova Predsjedništva što je suprotno Ustavu, jer su tri nacije (Srbi, Hrvati i Bošnjaci) konstitutivni i imaju ustavno pravo da budu legitimno zastupljene u svim državnim institucijama. Članovi Predsjedništva izabrani bez etničkog predznaka predstavljali bi građane, a ne etničke nacije. Navedenim prijedlogom ne bi se riješio legitimitet izbora hrvatskog člana Predsjedništva. Ako se dva člana Predsjedništva biraju na teritoriji Federacije BiH kao jednoj izbornoj jedinici, tada bi hrvatski član mogao biti izabran glasovima bošnjačkih birača, što većina Hrvata opravdano smatra nelegitimnim i nepravednim. Podjela Federacije BiH na dvije izborne jedinice (hrvatsku i bošnjačku) takođe ne rješava problem, jer bi se stvorila nova diskriminacija birača po nacionalnoj osnovi. Posebna hrvatska izborna jedinica ne bi obuhvatala sve Hrvate iz BiH, jer oni koji su izvan te jedinice ne bi mogli glasati za hrvatskog člana Predsjedništva, a Bošnjaci koji bi bili obuhvaćeni hrvatskom izbornom jedinicom mogli bi glasati za hrvatskog člana Predsjedništva. Posebna bošnjačka izborna jedinica sadržavala bi identičan problem diskrimacije, jer dio Bošnjaka izvan te izborne jedinice ne bi mogao glasati za svog člana Predsjedništva, a dio Hrvata u bošnjačkoj izbornoj jedinici mogao bi glasati za bošnjačkog člana Predsjedništva. Očigledno je da prijedlog o podjeli Federacije BiH u dvije izborne jedinice i o ukidanju etničkog prefiksa kod izbora članova Predsjedništva ne rješava diskriminaciju, nego je još više uvećava. Alternativni prijedlog iz Republike Srpske je da se članovi Predsjedništva biraju asimterično, srpski član iz RS neposredeno, a hrvatski i bošnjački

[249] Veliko vijeće Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu od 17
članova, sa 14 glasova ZA i 3 glasa PROTIV je 22. decembra 2009. godine donijelo presudu da pripadnici nacionalnih manjina u Bosni Hercegovini imaju pravo da se bez diskriminacije kandiduju u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, i sa 16 glasova ZA i 1 glas PROTIV da se kandiduju za člana Predsjedništva BiH.

[250] Prema sadašnjem ustavnom određenju (član V) jedan član Predsjedništva – Srbin bira se na području Republike Srpske, a dva člana Predsjedništva – Bošnjak i Hrvat biraju se na području Federacije BiH.

član posredno kroz Parlament Federacije BiH. Problem ove opcije je što bi se njenom primjenom ojačao element konfederalnog uređenja države, jer bi članovi Predsjedništva postali predstavnici entiteta sa različitim legitimitetom i birani u različitim izbornim postupcima.

2. Vladajuće elite iz Federacije BiH predlažu da se članovi Predsjedništva biraju posredno u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine (predloženi ustavni amandman iz 2006. godine). U okviru Parlamenta BiH (Dom naroda) poslanici u nacionalnim klubovima bi dvotrećinskom većinom, u svakom klubu ponaosob, delegirali kandidate za člana Predsjedništva iz reda poslanika u Predstavničkom domu, a zatim bi Predstavnički dom dvotrećinskom većinom birao članove Predsjedništva sa liste koju je utvrdio Dom naroda (rješenje izbora Predsjednika i dva potpredsjednika Federacije BiH). Da bi se primijenila ova varijanta neophodno je prethodno izmijeniti Ustav u normama koje regulišu sastav Parlamentarne skupštine i u Domu naroda treba uvesti četvrti nacionalni klub – nacionalne manjine. Delegate u klub nacionalnih manjina u Domu naroda BiH ne bi birali entitetski parlamenti, nego nacionalne organizacije manjina. Treba prethodno ustanoviti ko su nacionalne manjine i navesti ih u Ustavu. Varijanta posrednog izbora članova Predsjedništva bila bi efikasnija i racionalnija i njome se ne bi umanjile nadležnosti ove institucije, jer dosadašnja politička praksa potvrđuje da nema bitne razlike u djelovanju članova Predsjedništva biranih neposredno ili posredno. *Na primjer*, prvi predsjednik Republike Srpske Radovan Karadžić biran je posredno od strane Narodne skupštine RS i to nije bila smetnja za vršenje njegovih ustavnih ovlaštenja. Takođe, u Predsjedništvo BiH posredno su bili birani Halid Genjac (predstavnik Bošnjaka) i Borislav Paravac (predstavnik Srba) i nisu bile umanjene njihove ustavne nadležnosti.

3. Jedna od varijanti, uglavnom iz Federacije BiH, je da se uvede funkcija Predsjednika Bosne i Hercegovine. I ovdje su moguća dva različita rješenja. Po jednom rješenju postojao bi jedan Predsjdnik BiH, neposredno izabran na cijeloj teritoriji države od strane građana na principu „jedan čovjek–jedan glas“. Ovo rješenje bilo bi suprotno ustavnoj odredbi o konstitutivnosti tri etničke nacije i zbog brojnosti birača uvijek bi predsjednik bio iz najbrojnije nacije. U ustavnim određenjima da u svakom izbvornom ciklusu bude pripadnik druge etničke nacije, opet, ostaje mogućnost da birača najbrojnije nacije uitču na izbor predsjednika BiH iz drugih nacija (slučaj Željka Komšića u Predsjedništvu BiH). Navedena varijanta je jednostavna po izbornom postupku, ali je neprimjenljiva, jer je suprotna ustavu BiH inema i nema sagalanosti za ovakvo rješenje. Po drugom rješenju, Predsjedništvo bi imalo tri člana, ali bi istovremeno funkcionisali na dva načina: kao kolektivni šef države (sadašnje rješenje) i kao predsjednik i dva potpredsjednika. Na mjestu predsjednika BiH rotirali bi se članovi Predsjdništva slično kao u Federaciji BiH. U vrijeme dok

jedan član Predsjedništva vrši fukciju predsjednika, druga dva člana Predsjedništva bili bi potpredsjednici Bosne i Hercegovine, jedan zadužen za ljudska prava, a drugi za evropske integracije. Ustavom bi se definisale: nadležnosti koje predsjednik obavlja samostalno, nadležnosti dva potpredsjednika i nadležnosti o kojima sva tri člana odlučuju ravnopravno konsenzusom kao Predsjedništvo. U ovoj opciji organizacija i djelovanje Predsjedništva bi se pojednostavilo (naročito kod vršenja spoljne politke), a istovremeno se ne bi ugrozio konsenzus o najbitnijim državnim pitanjima (oružane snage, spoljna politika itd.).

Ustvano pravo Predsjedništva da može raspustiti *Dom naroda* bilo bi ukinuto, jer niko nema legitimitet za navedeno ovlaštenje, pa čak i sam Dom naroda nema legitimnu volju da sebe ukine svojom odlukom.

Savjet ministara. Ustavne izmjene bile bi usmjerene na jačanje izvršno-upravne i koordinišuće uloge u Bosni i Hercegovini, jer ova institucija bi predstavljala izvršnu okosnicu procesa evropskih integracija. S obzirom na to da su reformski procesi složeni i dugotrajni i da obuhvataju više subjekata na svim nivoima, Savjet ministara bi (bez obzira na svoj naziv) trebao imati funkcionalnu koordinaciju, koja bi bila efikasna na isti način kao da se radi i o Vladi Bosne i Hercegovine. Suština je u funkcionalnoj efikasnosti i ostvarivanju rezultata u reformi društva i države, a sam naziv Vlada ili Savjet je formalnog karaktera, jer djelotvornost jedne institucije ne čini naziv, nego ovlaštenja, način rada i kompetentnost kadrova.

Savjet ministara bio bi proširen resorom poljoprivrede, kao nove zajedničke politike na nivou Bosne i Hercegovine, zbog važnosti poljoprivredne politike u Evropskoj uniji. Odnos Savjeta ministara prema entitetskim vladama bio bi potpunije i preciznije definisan, jer je u Dejtonskom sporazumu Savjet ministara ostao u *sjeni* Predsjedništva Bosne i Hercegovine. **Ustavni sud BiH.** Ovlaštenje ustavnih sudova (Ustavni sud BiH, Ustavni sud RS i Ustavni sud FBIH) da imaju konačnu odluku o ugroženosti vitalnih interesa etničkih nacija bilo bi ukinuto. Ova institucija ustavotvorne vlasti trebalo bi da bude izuzeta iz procedura zaštite vitalnih nacionalnih interesa, jer je dosadašnja praksa pokazala više negativnih posljedica u odnosu na pozitivne. Prvi problem odnosi se na legitimitet, jer konačni autoritet koji odlučuje o vitalnom interesu nacije može biti samo institucija izabrana od te iste nacije. Nije legitimno da subjekt izvan jedne etničke nacije odlučuje o vitalnom interesu te iste nacije. Drugi problem je što se vitalni interes nacije svodi na pravni pojam i zanemaruje se njegova politička suština, jer kada bi se ovaj problem mogao riješiti samo pravom, tada domovi naroda u parlamentima ne bi ni postojali. Nacionalni klubovi u parlamentima trebalo bi da budu konačni autoriteti u odlučivanju o vitalnim interesima njihove nacije, a isti princip bio bi primijenjen i na ustavne sudove entiteta.

Ustavom bi se precizirao odnos Ustavnog suda i Suda Bosne i Hercegovine u sferi apelacione nadležnosti po presudi bilo kog suda u Bosni i Hercegovini. Ustavni sud BiH bi zadržao apelacionu nadležnosti nad presudama koje proizilaze iz primjene člana II Ustava BiH o ljudskim pravima, a apelacionu nadležnost o ostalim pitanjima imao bi Drugostepeni sud BiH (Vrhovni sud). Jedna od pravnih praznina u Ustavu BiH odnosi se na organizaciju sudstva, jer postoje vrhovni sudovi na nivou entiteta, ali ne postoji Vrhovni sud na nivou Bosne i Hercegovine.

Sud BiH I instance i Sud BiH II instance. O sudu na nivou Bosne i Hercegovine već smo govorili, a ovdje ukazujemo na osnovne aspekte političkog sukobljavanja u vezi sa ovom pravosudnom institucijom. Osnovni problem je forma dvostepenosti postupka u Sudu Bosne i Hercegovine kojom se krše principi pravičnosti u suđenju. Prema sadašnjoj organizaciji u okviru Suda BiH kao jedne sudske instance odvija se i prvostepeni i drugostepeni postupak, što je protivno pravu i protivno pravdi, jer kako se žaliti na prvostepenu presudu istom sudu koji je donio tu presudu. Princip pravičnosti podrazumijeva da postoje dva suda, jedan za prvostepeni, a drugi za drugostepeni postupak, i to su odvojene pravosudne institucije sa različitom sudskom upravom i različitim sudijama. Drugi problem kojim se krši pravičnost postupka je primjena različitih zakona kod istih krivičnih djela. Sa stanovišta vladavine prava nije prihvatljivo da se u sudovima entiteta sudi po jednim zakonima, a u Sudu BiH po drugim zakonima za ista krivična djela (tipičan je primjer suđenje za djela ratnih zločina, jednima se sudilo po krivičnom zakonu BiH, a drugima po krivičnom zakonu bivše Jugoslavije). Treći problem je javno mnjenje u Republici Srpskoj, gdje preovladava stav da je Sud BiH neobjektivan i pristrasan u procesuiranju djela ratnih zločina. Navedeni problemi su doveli do političkog sukoba međunarodne zajednice i rukovodstva Republike Srpske u prvoj polovini 2011. godine, što je imalo za posljedicu otvaranje procesa strukturalnog dijaloga o pravosuđu između BiH i Evropske unije. Da bi se ostvario osnovni princip pravičnosti i jednakosti svih ljudi pred zakonom, potrebno je da se status Suda BiH izmijeni i da on dobije samo prvostepeno odlučivanje i da svi građani odgovaraju po istom zakonu za ista krivična djela. Sud koji bi odlučivao u drugom stepenu bio bi poseban sud koji se može nazivati Drugostepeni ili Vrhovni sud. Problem razdvajanja jednog suda sa dvostepenim odlučivanjem u dva posebna suda je rješiv, ali su u ovome procesu otvaraju nova pitanja. Jedan od osnovnih problema je odnos drugostepenog (vrhovnog) suda na nivou BiH i vrhovnih sudova na nivoima entiteta. Kada je riječ o Federaciji BiH ovdje nemamo jasno izdefinisan stav, a što se tiče Republike Srpske njeni predstavnici su protiv stvaranja bilo kakvog oblika suda na nivou BiH koji bi imao pravnu suprematiju nad Vrhovnim sudom Republike Srpske. Postojanje vrhovnih sudova na nivoima entiteta je samo po sebi protivrječno, jer Vrhovni (suvereni) sud može biti samo jedan, a ne

dva. Sud na nivou jednog dijela države može biti konačni organ odlučivanja samo u slučajevima ako je država konfederalno uređena. U svim drugim oblicima državnog uređenja (unitarnom, regionalnom, federalnom) konačni autoritet sudske vlasti je sud na nivou države u formi Vrhovnog suda ili nekoj drugoj formi, koji ima nadležnost da preisputuje presude svih drugih nižih sudova, uključujući i entitetske vrhovne sudove. Sud konačne odluke za cijelu Bosnu i Hercegovinu je neophodno uspostaviti, a sama forma zavisi od dogovora predstavnika BiH i Evroposke unije u procesu strukturalnog dijaloga. Moguća je opcija da to ovlaštenje dobije sadašnji Ustvani sud BiH, Sud II instance ili eventulano Vrhovni sud BiH.

Ustavom bi se definisalo pitanje povratnog dejstva zakona u procesuiranju ratnih zločina, polazeći od osnove Nirnberških principa. Princip nevaženja povratnog dejstva zakona koji dominira u građanskom pravu nema isto značenje i u pravu koje tretira ratne zločine. Ako domaće (nacionalno) zakonodavstvo nije imalo normu propisanu za djelo koje se po međunarodnom pravu smatra ratnim zločinom, tada osoba koja je učinila djelo ratnog zločina odgovara po međunarodnom pravu – drugi Nirnberški princip. Država može nakon učinjenog djela ratnog zločina donijeti zakon kojim će retroaktivno suditi za ratni zločin, ako taj zakon veže za međunarodno pravo i ako ga uskladi sa međunarodnim pravom. S obzirom na to da svako odgovara za ratni zločin po međunarodnom pravu, naknadno prenošenje tih normi u domaće zakonodavstvo može da se tretira kao konkretna primjena već postojećg prava i ne postoji problem retrokativne primjene. Nakon Drugog svjetskog rata mnoge države su sudile pojedincima za ratne zločine retroaktivno. Suština je da svaki građanin odgovora po jednom zakonu, a sada to u Bosni i Hercegovini nije slučaj.

Visoki sudski i tužilački savjet. Ustavom treba odrediti nadležnosti i ovu instituciju razdvojiti u dvije institucije (Visoki sudski savjet i Visoki tužilački savjet). Osnovna svrha je da se obezbijedi nezavisnost ovih institucija i da se onemoguće vladajuće partijske elite da zakonima mijenjaju status ovih instisucija sudske vlasti. Logika vladajućih partijskih oligarhija da ostvare totalitarnu moć podrazumijeva i da se sudovi i tužilaštva dovedu pod partijsku kontrolu. Gubljenje nezavisnosti i transfomacija sudske vlasti u partijsku sudsku vlast značila bi kraj ustavnosti i demokratije u političkom sistemu. Sudski i tužilački savjet treba reformisati bez ugrožavanja njegove nezavisnosti i učiniti ga efikasnijim, objektivnijim i transparentnijim. Posebno bi postojao Visoki sudski i Visoki tužilački savjet i to bi bila dva organa. Advokati i tužioci ne bi mogli biti članovi ovih institucija, jer su oni suprotstavljene strane u sudskom postupku. Sudije takođe ne bi mogle biti članovi sudskog i

tužilačkog savjeta, jer bi to ličilo na klub gdje biraju sami sebe (sada je takvo rješenje u Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH).

Visoki sudski savjet bi činili: članovi ustavnih sudova entiteta i Ustavnog suda BiH (po pet iz svakog ustavnog suda) – 15 članova, univerzitetski profesori sa pravnih fakulteta iz različitih pravnih oblasti – 8 članova i 2 člana iz sektora civilnog društva – ukupno 25 članova.

Visoki tužilački savjet bi činili: članovi ustavnih sudova entiteta i Ustavnog suda BiH (po četiri iz svakog suda) – 12 članova, univerzitetski profesori sa pravnih fakulteta – 8 članova i 5 članova iz sektora civilnog društva – ukupno 25 članova.

....

Ustavne promjene kao oblik nadogradnje Dejtonskog ustava predstavljaju prirodan proces reformi društva i države. Temeljni sadržaji Sporazuma i sadržaji primjene evropskog političkog sistema u Bosni i Hercegovini nisu u suprotnosti, nego se dopunjuju i na kraju će se sintetizovati u jednu cjelinu ustavnog i političkog sistema u ovoj državi. Dejtonski sporazum ima dovoljno širok okvir i kapacitet da može prihvatiti ustavne promjene i reforme političkog sistema i vladajući politički subjekti u Bosni i Hercegovini ne treba da izlaze iz njegovih okvira, sve dok ne budu u stanju da sami kreiraju novi ustavni i politički sistem. Nema suprotnosti u procesima primjene Dejtonskog sporazuma i primjene evropskog nasleđa, nema suprotnosti između uloge Visokog predstavnika i predstavnika Evropske komisije i nema *dejtonske i briselske* faze kao odvojenih i suprotstavljenih kategorija, jer se radi o jednom procesu transfomacije Bosne i Hercegovine u evropsku državnu zajednicu.
Konsocijalizam u Bosni i Hercegovini postoji kao realna nužnost i potencijalna mogućnost. Politički sistem gdje su tri nacije jednako državotvorne ima svoje najoptimalnije ishodište u konsocijalizmu i njaviše je prihvatljiv u odnosu na druge modele (hegemonija i secesija). Zbog suprotstavljenosti vladajućih partijskih elita, konsocijalizam u Bosni i Hercegovini može da se gradi kroz ustavno institucionalizovanje i kroz procese integracije BiH u Evropsku uniju.

VIII

„RASPAKIVANJE" DEJTONSKOG SPORAZUMA KAO OBLIK NJEGOVE NEGACIJE

Pod pojmom *raspakivanje* podrazumijevamo radikalne promjene državnog statusa i organizacije Bosne i Hercegovine, koje izlaze iz okvira Dejtonskog sporazuma i čija bi realizacija imala za posljedicu njegovo negiranje. Na osnovu ukupne analize državne istorije i funkcionisanja Bosne i Hercegovine smatramo da se ukupni procesi ustavnih promjena i reforme političkog sistema trebaju odvijati u okvirima Dejtonskog sporazuma kroz njegovo dopunjavanje, nadogradnju i, na kraju, kroz njegovu transformaciju u novi Ustav Bosne i Hercegovine. U spektru djelovanja vladajućih partijskih elita i njihove ideologije pojavljuju se tri modela radikalnih promjena, koji bi imali za posljedicu ukidanje ustavne osnove na kojoj postoji i funkcioniše Bosna i Hercegovina.
Jedan model je izmjena dvoentitetske strukture i stvaranje trećeg *hrvatskog* entiteta.
Drugi model je otcjepljenje Republike Srpske od Bosne i Hercegovine.
Treći model je unitarizacija Bosne i Hercegovine i ukidanje Republike Srpske.

1. Treći (hrvatski) entitet

Stvaranje trećeg entiteta je jedno od najspornijih pitanja ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini u današnje vrijeme. Izmjena sadašnje organizacije države od dva entiteta u više entiteta predstavljala bi radikalnu ustavnu promjenu koja bi izmijenila državnu strukturu, politički sistem i samu suštinu Dejtonskog sporazuma. Zagovornici ideje o uspostavljanju trećeg, hrvatskog, entiteta nastoje, iz različitih motiva, opravdati svoje prijedloge prećutkujući posljedice koje bi nužno nastupile ovakvom promjenom državnog uređenja. Postojeća organizacija države je nepravedna za Hrvate, jer ne mogu da ostvare ravnopravnost kao jedan od konstitutivnih naroda. Vladajuće stranke iz Republike Srpske (*Savez nezavisnih socijaldemokrata i Srpska demokratska stranka)* podržavaju hrvatske zahtjeve za trećim entitetom što ojačava legitimitet hrvatskih zahtjeva; Uspostavljanje trećeg entiteta se obrazlaže i demokratskom potrebom decentralizacije države i sprečavanje bošnjačkog unitarizma.

Navedeni argumenti imaju osnovu, jer u realnosti državnog funkcionisanja Hrvati ne mogu da ostvare ista prava kao Srbi i Bošnjaci. Kada se navedeni argumenti posmatraju kao cjelina izolovana od drugih argumenata, može se zaključiti da Hrvati imaju legitimno pravo na svoj treći entitet, jer su ga već ranije imali u formi Hrvatske republike Herceg-

Bosna. Uvažavajući iznesene razloge za stvaranje trećeg hrvatskog entiteta trebamo uzeti u obzir i druge argumente koji se odnose na posljedice stvaranja trećeg entiteta. U kontekstu problema ravnopravnosti Hrvata u Bosni i Hercegovini suštinsko je pitanje: da li su Hrvati neravnopravni zbog ustavne strukture države ili zbog odnosa vladajućih partijskih elita?

Hrvati u Bosni i Hercegovini sada nemaju ravnopravnost sa Srbima i Bošnjacima, ali razlog tome nije postojeće uređenje države, nego nesaglasnost vladajućih političkih elita. Problem ravnopravnosti hrvatskog naroda nije se pojavljivao odmah nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma i ovaj problem nema kontinuitet, nego je nastao u posljednjih 5–6 godina. Navedena činjenica ukazuje da problem neravnopravnosti Hrvata ne proizilazi iz ustavne osnove i organizacije države, nego je problem nastao kao posljedica sukobljavanja vladajućih bošnjačkih i hrvatskih stranaka. Neravnopravnost hrvatskog naroda u državnim institucijama nastaje tako što se u državnu vlast imenuju i biraju hrvatski kadrovi koji su pripadnici, ali ne i legitimni predstavnici hrvatskog naroda, što je suprotno ustavnoj odredbi o ravnopravnostiu tri konstituivna naroda. U Bosni i Hercegovini je neophodno dograditi Ustav, u smislu da omogući i garantuje ravnopravnosti tri naroda u vršenju državne vlasti i da nijedan problem međupartijskih odnosa ne može redukovati međunacionalnu ravnopravnost.

Odlukom Ustavnog suda BiH, sva tri konstitutivna naroda su ravnopravna na cijeloj teritoriji države i ova odluka je ustavna kategorija, bez obzira što još nije dosljedno primijenjena. Ustavnim izmjenama iz 2002. godine sistematično i precizno su u ustavima entiteta definisane norme o sadržaju i načinu ostvarivanja ravnopravnosti tri etničke nacije. Problem je u opstrukciji i jednostranoj primjeni navedenih ustavnih normi, koje nastaju kao posljedica djelovanja vladajućih partijskih elita i njihove nespremnosti da u potpunosti poštuju Ustav. Podrška vladajućih stranaka iz Republike Srpske u stvaranju trećeg, hrvatskog entiteta ima drugačije motive u odnosu na hrvatske vladajuće stranke. Hrvati žele da teritorijalizuju ravnopravnost kroz treći entitet i da time trajno i na siguran način riješe svoj državni status u Bosni i Hercegovini na osnovama Herceg-Bosne. Srbi, opet, kroz stvaranje trećeg hrvatskog entiteta žele da se Bosna prekomponuje iz federativne u konfederalnu državu, kao savez tri nacionalne republike, što bi značilo povratak na Oven–Stoltenbergov plan iz 1993. godine.

Zalaganje Srba i Hrvata za treći entitet nije realno bez podrške Bošnjaka, jer za stvaranje trećeg entiteta treba saglasnost sve tri etničke nacije, a sada takve saglasnosti nema i nema izgleda da je u skoroj budućnosti bude. Eventualna saglasnost Bošnjaka za treći entitet podrazumijevala bi ustupke za jačanje državnih institucija na nivou BiH, pa bi tri etničke jedinice stekle status regija i izgubio bi se status entiteta.

Stvaranjem trećeg, hrvatskog entiteta anulirao bi se Dejtonski sporazum i sva bitna državna pitanja Bosne i Hercegovine iznova bi postala otvorena što bi negativno uticalo na stabilnost cijelog regiona. Bilo kakva izmjena teritorijalne organizacije imala bi za posljedicu izmjenu ustavnog i političkog sistema i, u krajnjem ishodu, uticala bi na status i održivost države. U postojećim okolnostima nije realno stvaranje trećeg, hrvatskog entiteta i Bošnjaci, kao treći državotvorni subjekt, ne bi prihvatili ovakvu prekompoziciju države. Čak i pod pretpostavkom da predstavnici sve tri entičke nacije pristanu na stvaranje trećeg entiteta i da to prihvati i međunarodna zajednica, otvorilo bi se nekoliko teških i spornih pitanja koja prevazilaze kapacitet političkih subjekata u Bosni i Hercegovini. Zagovornici ideje o stvaranju trećeg, hrvatskog entiteta trebali bi javnosti ponuditi odgovore na nekoliko spornih pitanja koja bi se nužno otvorila u navedenom procesu.

1. *Vašingtonski sporazum*. Jedna od aktuelnih političkih teza, uglavnom među Srbima, je da Bošnjaci i Hrvati trebaju svoja međusobna pitanja rješavati kroz Vašingtonski sporazum. U navedenom kontekstu se posmatra i stvaranje trećeg, hrvatskog entiteta, gdje bi se teritorija Federacija BiH podijelila na hrvatski i bošnjački entitet i ta podjela ne bi imala posljedice po status Republike Srpske. Navedena teza polazi od toga da je *Vašingtonski sporazum između* Hrvata i Bošnjaka još na snazi, da *se Hrvati i Bošnjaci trebaju dogovoriti o tome kako će urediti Federaciju, da je to njihova stvar.* Vašingtonski sporazum, potpisan 18. marta 1994. godine, prestao je da postoji 14. decembra 1995. godine, jer je postao integralni dio Dejtonskog sporazuma i transformisan je u Ustav Federacije BiH. Radikalna promjena strukture Federacije BiH imala bi negativne posljedice po ustavni status Republike Srpske u Bosni i Hercegovini. Argument Vašingtonskog sporazuma, koji uglavnom ističu Srbi koji zagovaraju treći entitet, nema značaj iz jednostavnog razloga što ovaj sporazum više ne postoji. Bilo koja radikalna ustavna promjena bila bi promjena Dejtonskog sporazuma i imala bi direktne posljedice po Republiku Srpsku.

2. *Teritorijalno pitanje* je u ukupnom arbitražnom procesu bilo jedno od najspornijih i svaki model plana imao je direktne posljedice na teritorijalno pitanje. Stvaranje trećeg, hrvatskog entiteta imalo bi radikalne posljedice po teritorijalno pitanje. Nastankom tri entita (hrvatski, srpski i bošnjački) nastao bio i četvrti entitet (Distrikt Sarajevo). Hrvati bi nastojali da u hrvatski entitet uključe područja *Zapadne Hercegovine, Posavine i Srednje Bosne* što je legitiman politički cilj. Svođenje hrvatskog entiteta samo na Zapadnu Hercegovinu bilo bi besmisleno, jer Hrvati dominiraju ovim područjem i sada, bez entiteta, a s druge strane bi izgubili područja Posavine i Srednje Bosne. Nelogično je očekivati da bi Hrvati kroz stvaranje svog, trećeg entiteta pristali da dobiju manju teritoriju nego što sada imaju i kontrolišu. Takođe, treba imati u vidu činjenicu da niko od hrvatskih zvaničnih predstavnika nije do sada javno iskazao stav o

nepromjenljivosti postojećih entitetskih granica i nije garantovao postojeći teritotijalni integritet Republike Srpske. Posebno vitalno pitanje za Hrvate bio bi status Brčkog, jer bi vjetrovatno Distrikt bio ukinut, a Hrvati bi tražili da teritorija ove lokalne zajednice bude dio hrvatskog entiteta.

Bošnjaci bi imali interes da se i Federalno i Istočno Sarajevo objedine u jedan distrikt, da teritorija obuhvata predratno područje grada Sarajeva, što uključuje i opštinu Pale, kao i pripajanje kantona Goražde, i tako bi nastao četvrti entitet. Hrvatski entitet bi imao dio teritorije koji nije povezan (Orašje, Odžak, Žepče itd.), a Bošnjaci već sada imaju dio teritorije koji nije povezan (Unsko-sanski kanton). Treba imati u vidu da bi Bošnjaci tražili Srebrenicu kao dio svog entiteta. S obzirom na to da bi dvije nacije imale nepovezane teritorije, isti princip bi važio i za Srbe, pa bi Republika Srpska takođe bila sastavljena od nepovezanih teritorija što, u suštini, jeste i sada, imajući u vidu status Distrikta Brčko. Da bi se postigao minimum zahtjeva Bošnjaka i Hrvata, Republika Srpska bi bila pod pritiskom da se odrekne dijela teritorije u području Istočnog Sarajeva i Istočne Bosne. Brčko bi bilo od vitalnog interesa za Bošnjake i za Hrvate i ono bi pripalo onom entitetu o kojem se građani većinski odluče, jer Distrikt ne sadrži etničku konstitutivnost. U novoj višeentitetskoj strukturi bilo bi teško i skoro nemoguće da Republika Srpska zadrži 49% državne teritorije, a tri ostala entiteta da zajedno imaju 51%. Republika Srpska bi izgubila teritorijalni kontinuitet i sastojala bi se od tri nepovezane teritorijalne cjeline (podučje Krajine i Posavine do Brčkog, područje Semberije i Istočne Bosne do Goražda i područje Istočno Hercegovine). U navedenoj, ili bilo kojoj drugoj varijanti teritorijalne prekompozicije, Republika Srpska bi platila *teritorijalnu cijenu* i ne bi zadržala postojeći integritet i kvantitet državne teritorije. Pred javnost Republike Srpske nameće se pitanje zašto bi se uopšte prihvatale postojeće teritorijalne izmjene ako bi to imalo negativne posljedice po Republiku Srpsku.

3. *Državotvornost naroda* je treće krupno i ujedno sporno pitanje koje bi nastalo stvaranjem trećeg entiteta. Srbi bi imali jednu teritorijalnu jedinicu *Republiku Srpsku*, u kojoj su većina. Hrvati bi imali jednu teritorijalnu jedinicu *Herceg-Bosnu*, u kojoj su većina. Bošnjaci bi imali dvije teritorijalne jedinice u kojima su većina (dio Bosne i Distrikt Sarajevo). Otvorilo bi se pitanje: kako će teritorijalne jedinice biti predstavljene u Parlamentu Bosne i Hercegovine? Da li bi, osim doma građana, postojao dom naroda ili dom entiteta? Zastupljenost četiri entiteta u odlučivanju na nivou BiH otvorilo bi za Republiku Srpsku najteže pitanje. Srpska sada ima, u svim segmentima, najmanje 30% vlasti, a kada koristi entitetsko glasanje ima 51% vlasti, jer se bez entitetske saglasnosti ne može donijeti odluka.

Kako bi Republika Srpska mogla zadržati navedeni kapacitet vlasti u realnosti četiri entiteta? Princip ravnopravnosti entiteta u odlučivanju na nivou Bosne i Hercegovine bio bi jedan od osnovnih kriterijuma raspodjele

vlasti, što znači da bi svaki entitet dobio po 25% vlasti, jer ne bi se moglo održati rješenje da jedan entitet ima više vlasti, a drugi manje. S obzirom na to da bi Bošnjaci bili većina u dva entiteta, imali bi 50% državne vlasti, Hrvati 25% i Srbi 25%. Kako bi se održao odnos da Republika Srpska kao entitet zadrži 30% vlasti i entitetski veto, a da druga tri entiteta imaju po 23 % vlasti i da li bi druge dvije etničke nacije prihvatile da imaju manje vlasti u odnosu na srpsku naciju? Logičan je odgovor da ne bi prihvatile i da bi se insistiralo na principu jednake raspodjele vlasti među entitetima i nacijama. Situacija u kojoj bi Republika Srpska zadržala postojeći kapacitet vlasti bio bi moguć jedino kada bi na snazi bio Vašingotonski sporazum i kada bi Bosna i Hercegovina bila konfederacija dva entiteta. S obzirom na to da Vašingtonski sporazum više ne postoji i da je Bosna federativna država, Republika Srpska ne bi zadržala sadašnji udio u državnoj vlasti. Poseban problem bila bi mogućnost da entiteti postanu konstitutivni i da dobiju dom entiteta, kao drugi dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu da su u ustavima entiteta sve tri etničke nacije jednako konstitutivne, entitetske delegacije bile bi višeetničke, što znači da bi delegaciju Republike Srpske činili Srbi, Hrvati, Bošnjaci i Ostali. U sadašnjoj situaciji postojanja Doma naroda na nivou BiH iz Republike Srpske se delegira pet Srba, a u situaciji konstitutivnosti entiteta to više ne bi bilo moguće.

4. Raspodjela nadležnosti. Da bi se stvorio treći, hrvatski entitet potrebna je saglasnost i Bošnjaka. Da bi Bošnjaci pristali na stvaranje trećeg entiteta logično je da bi za takav pristanak tražili velike političke ustupke, kao što je jačanje državnih institucija na nivou BiH, koje bi bile sposobne da spriječe eventualnu secesiju entiteta od države. Država bi se iz federacije transformisala u mješavinu između federacije i regionalne države s jakim ovlaštenjima centralnih institucija. Ustupak koji bi tražili Bošnjaci bio bi ukidanje entitetskog veta u Parlamentarnoj skupštini ili njegovo radikalno umanjenje, transfomacija Savjeta ministara u Vladu BiH, uvećavanje broja ministarstava na nivou države, utemeljenje Vrhovnog suda i ustavna prava saveznih institucija da spriječe secesiju bilo kog entiteta. U novoj raspodjeli nadležnosti, entiteti bi imali manje državne vlasti, nego što sada imaju, jer bi se znatan dio nadležnosti prenio na savezne institucije.

5. Ukupni status Republike Srpske. Stvaranje trećeg, hrvatskog entiteta imalo bi negativne posljedice po Republiku Srpsku u svim bitnim aspektima državnog statusa: *gubljenje teritorijalne cjelovitosti, umanjenje državne vlasti, gubljenje entitetskog glasanja i ukupno umanjenje državnog statusa u okviru Bosne i Hercegovine. K*ada je riječ o pozitivnim efektima koje bi Republika Srpska dobila stvaranjem trećeg hrvatskog entiteta, mi ih ne vidimo, i smatramo da i ne postoje. U javnosti nema dovoljno argumenata zašto se predstavnici vladajućih stranaka iz Republike Srpske zalažu za stvaranje hrvatskog entiteta? Sadašnji argumenti, da se to čini

preventivno radi sprečavanja međunacionalne hegemonije bošnjačkog naroda nad Srbima i Hrvatima, nemaju osnova u nauci i praksi ustavnog prava. Stvaranje trećeg, hrvatskog entiteta imalo bi negativne posljedice po stabilnost i održivost Bosne i Hercegovine i nastala bi nova situacija koja prevazilazi kapacitet Dejtonskog sporazuma. Republika Srpska bi *platila skupu cijenu* ukupnog projekta, a njen ustavni status u Bosni i Hercegovini bi se radikalno umanjio. Podržavanjem stvaranja trećeg hrvatskog entiteta Republika Srpska *„siječe granu na kojoj sjedi", jer* Srpska ima sadašnji državni status samo zato što ne postoji treći, hrvatski entitet.

2. Izdvajanje Republike Srpske iz Bosne i Hercegovine

Odvajanje Republike Srpske iz sastava Bosne i Hercegovine prema postojećem Ustavu i Dejtonskom sporazumu nije moguće, ali je ova tema izazovna za analize i rasprave, jer se njome ostvaraju mnoga druga pitanja koja su od suštinskog značaja za državni status Bosne i Hercegovine i konstitutivni status tri etničke nacije.

Zašto se Republika Srpska nije izdvojila iz Bosne i Hercegovine u periodu od 1992. do 1995. godine? Republika Srpska je u navedenom periodu imala klasične atribute države: teritorija, stanovništvo i organizovana vlast. Osim navedenih konstiutivnih državnih elemenata u Republici Srpskoj je postojalo preovladavajuće javno mnjenje za državnu samostalnost, a rukovodstvo Republike Srpske *se takođe borilo za državnu samostalnost.* Ustavnim promjenama od 12. avgusta 1992. godine dotadašnja *Srpska Republika Bosna i Hercegovina* promijenila je naziv u *Republika Srpska* i raskinula sve državne veze sa Bosnom i Hercegovinom i sve do zaključenja Dejtonskog sporazuma djelovala je kao samostalna država. Uprkos navedenim elementima koji su obilježavali Republiku Srpsku kao samostalnu državu, ona nije uspjela da to i faktički postane i ostala je državni entitet u Bosni i Hercegovini. Republika Srpska nije postala samostalna država izvan okvira Bosne i Hercegovine iz nekoliko razloga.

1. Republika Srpska u vrijeme državne samostalnosti od 1992. do 1995. godine bila je u ratu koji nije mogla okončati pobjedom i nije mogla primorati Hrvate i Bošnjake da pristanu na državnu samostalnost Srpske. Republika Srpska nije imala moć i snagu da osigura državnu nezavisnost.
2. Republika Srpska nije mogla da obezbijedi međunarodnu saglasnost i priznanje za svoju državnu samostalnost i međunarodna zajednica, u cjelini, je Republiku Srpsku posmatrala kao državni entitet srpske etničke zajednice u okviru Bosne i Hercegovine. Mirovni planovi za Bosnu i Hercegovinu imali su za polazište da je Bosna i Hercegovina samostalna država u kojoj Republika Srpska ima status državnog entiteta. Jedino je Oven–Stoltenbergov mirovni plan sadržavao mogućnost disolucije Bosne tako što bi nakon isteka od dvije godine svaka etnička republika imala

pravo da održi referendum o tome da li želi i dalje ostati u Bosni ili se izdvojiti.
3. Državno osamostaljivanje Republike Srpske nije nikada do kraja bilo iskazano, jer je ostala dilema da li je Srpska imala za cilj da postane samostalna država ili joj je primarni cilj bio da se priključi Srbiji. Prema Deklaraciji o osnivanju Srpske Republike Bosne i Hercegovine od 9. januara 1992. godine Srpska je definisana kao federalna jedinica u jugoslovenskoj državi, a prema Ustavu od 28. februara 1992. godine Srpska je definisana kao integralni dio jugoslovenske države bez federalnog statusa.

Realne okolnosti, međunarodone i unutrašnje nisu omogućavale Republici Srpskoj da nakon 1992. godine postane samostalna država. S druge strane, Republika Srpska nije ni htjela biti samostalna država, nego se htjela priključiti jugoslovenskoj državi, odnosno Srbiji i Crnoj Gori.

Da li bi se Republika Srpska mogla odvojiti od Bosne i Hercegovine na miran način? Odvajanje Republike Srpske na miran način bilo bi moguće samo uz pristanak Hrvata i Bošnjaka i uz pristanak ključnih država u međunarodnoj zajednici. Očigledno je da nema pristanka u međunarodnoj zajednici, niti ima spremnosti Bošnjaka za odvajanje Republike Srpske od Bosne i Hercegovine. U varijanti odvajanja Srpske na osnovi njene jednostrane akcije nastupile bi katastrofalne posljedice i po Srpsku i po srpski narod u BiH u cjelini. Jednostranim aktom Srpska bi prekršila Ustav, a Dejtonski sporazum bi prestao da važi i prestalo bi i verifikivano priznanje Republike Srpske kao entiteta i svi međunacionalni problemi bili bi vraćeni na početak. U jednostranoj secesiji Srpska ne bi imala legalno uporište u Ustavu niti u međunarodnom pravu, i morala bi da se osloni na vlastitu moć. Jednostrani akt secesije neminovno bi doveo do oružanog sukoba Srba i Bošnjaka, naročito u području Distrikta Brčko i time bi se iznova otvorila sva bitna državna pitanja u Bosni i Hercegovini. Od ishoda ratnih sukoba i stava međunarodne zajednice zavisio bi sadržaj novog mirovnog sporazuma. Republika Srpska bi mogla postati samostalna ako stekne međunarodno podršku i vojno pobijedi, a mogla bi i nestati ako ne stekne međunarodnu podršku i ako vojno izgubi. Saglasnosti u Bosni i Hercegovini za odvajanje Republike Srpske nema i vjerovatno je neće ni biti, a jednostrani akt secesije Republike Srpske predstavljao bi rizik njenog nestanka ili u najmanju ruku, radikalnog umanjenja njenih državnih nadležnosti. Odvajanje Republike Srpske od Bosne i Hercegovine na miran način nije moguće i u ovom procesu (ako bi bio jednostrano izveden) došlo bi do oružanog sukoba između Srba i Bošnjaka. Eventulani sukob bi zasigurno bio brzo prevaziđen intervencijom međunarodne zajednice, ali bi nastale nepovoljne posljedice po Republiku Srpsku. Prevazilaženje međunacionalnog sukoba rješavalo bi se novim arbitražnim planom, Dejtonski sporazum ne bi više važio, a Republika Srpska bi iznova morala da se bori za svoj državni status

koji bi sigurno bio znatno manji u odnosu na sadašnji koji ima po Dejtonskom sporazumu. Treća opcija odvajanja Republike Srpske od Bosne i Hercegovine može se posmatrti u kontekstu *puzajuće secesije.* Navedeni model podrazumijeva da predstavnci Republike Srpske u državnim institucijama Bosne i Hercegovine čine sistematsku i kontinuiranu opstrukciju rada tih institucija kako bi se utemeljio argument *„da je Bosna propala, ne može da funkcioniše, najbolje je da se raspadne, disolucija Bosne je neminovna, neće je dva naroda, najbolje bi bilo da je Srpska samostalana itd.“* Za *puzajući secesiju* entitet treba da obezbijedi nekoliko uslova: a) da je entitet sam ekonomski održiv i da ne zavisi od države u kojoj se nalazi, b) da ima snažnu međunarodnu podršku i ekonomsku i političku pomoć velikih država, c) da su protivnici secesije nemoćni i nespremni na radikalne poteze da zaustave raspad države, d) da u Ustavu ima uporište za secesiju, e) da ime veliku podršku stanovništva i spremnost na žrtvovanje i f) da ima ukupni kapacitet i jedinstvo na dugotrajnu borbu. Bivše jugoslovenske republike su u toku 45 godina trajanja jugoslovenske federacije uspjele da steknu navedene uslove i opet su se otcijepile uz velike žrtve i teške okolnosti. Republika Srpska nema na raspolaganju niti jedan element potreban za *puzajuću secesiju,* i ovaj model ostaje u sferi dnevnih političkih potreba bez ozbiljnije državotvorne namjere. Republika Srpska ne može da se odvoji od Bosne i Hercegovine na miran način, jer bi sukob Srba i Bošnjaka oko vlasništva nad Distriktom Brčko bio neminovan.

Ima li Republika Srpska uporište u postojećem Ustavu i Dejtonskom sporazumu za odvajanje od Bosne i Hercegovine? Već smo govorili da je jugoslovenski Ustav iz 1974. godine davao mogućnost republikama da se odvoje od Jugoslavije na legalan način. Da li u Ustavu BiH ima sličnih sadržaja za odvajanje entiteta iz sastava Bosne i Hercegovine?

Ključni uslov za odvajanje jednog dijela države je Ustav i da li je u njemu sadržano pravo entiteta ili nacije da se odvoje od postojeće države. Odvajanje Republike Srpske iz Bosne i Hercegovine bi na početku procesa otvorilo niz teških izazova.

Pitanje državotvornog subjekta. Derogiranjem Ustava i Dejtonskog sporazuma iznova bi se otvorilo pitanje titulara suverenosti, gdje su moguće različite opcije. Ako bi nacije bile suverene tada bi imali stanje kakvo je sada, gdje su tri etničke nacije jednako suverene i gdje nijedna nacija ne bi mogla da separatno koristi ovo pravo na štetu drugih, pa tako i srpska nacija ne bi mogla sama za sebe da realizuje suverenost na štetu Hrvata ili Bošnjaka. Ako bi građani bili nosioci suverenosti, tada bi pripadnici srpske nacije bili preglasani na principu *„jedan čovjek–jedan glas“,* kao što se već dogodilo u Bosni Hercegovini u periodu 1991–1992. godine. Ako bi entiteti bili suvereni, tada bi njihova odluka o odvajanju bila bi legalna samo ako bi sve tri državotvorne nacije na to pristale, jer u

svakom entitetu su tri nacije državotvorne. Prema Ustavu Republike Srpske Srbi, Bošnjaci i Hrvati su ravnopravni konstitutivni subjekti. U različitim modelima i varijacijama očigledno je da jedna nacija izolovano od drugih i na njihovu štetu ne može na legitiman način realizovati svoju suverenost. Isto tako, ne mogu na legitiman način ni dvije nacije ralizovati suverenost na štetu treće. Pravo Srba i eventualno Hrvata da se odvoje od Bosne je legitimno, ali je isto tako legitimno i pravo Bošnjaka da spriječi Srbe ili Hrvate da se odvoje. Pitanje legitimiteta državotvornog subjekta ne bi puno pomoglo, jer je riječ o jednako legitimnim, ali međusobno isključivim pravima.

*Pitanje kontinuiteta i državnog uređenja Bosne i Hercegovine. R*epublika Srpska bi morala dokazati da Bosna i Hercegovina kao država nema svoj kontinuitet i da je nastala međusobnim ugovorom entiteta. Kada bi se dokazalo da je Bosna kao država nastala na ovakav način, tada bi se istovremeno dokazalo da ona ima konfederalno državno uređenje i da su je stvorili entiteti svojom suverenom voljom. Međutim, problem je u činjenici što konfederalnog uređenja nema u Dejtonskom sporazumu i nisu dva entiteta međusobnim ugovorom stvorila BiH kao državnu zajednicu. Ustav kao četvrti dio Sporazuma u prvom članu definiše *kontinuitet državnosti Bosne i Hercegovine u njenim međunarodno priznatim granicama i da će BiH nastaviti svoje već ranije stečeno članstvo u Ujedinjenim nacijama.* Ustav ne sadrži odredbu da su entiteti svojom voljom stvorili državnu zajednicu Bosnu i Hercegovinu, nego definiše *da će se Bosna i Hercegovina sastojati od dva entiteta.* Jednim Ustavom, kao najvišim političko-pravnim aktom, defnisane su nadležnosti na nivou BiH i na nivou entiteta, tako da entitet ne može poništiti Bosnu, niti može Bosna poništiti entitet, jer se radi o federativnoj državi. U federativnom državnom uređenju ne može na ustavan način jedna federalna jedinica istupiti iz zajedničke države bez saglasnosti drugih jedinica i savezne vlasti. U *Socijalističkoj Federativnoj Jugoslaviji* to je bilo moguće zato što je ova država po Ustavu iz 1974. godine bila konfederalna država, a federalni naziv je bio forma bez sadržaja. Državni kontinuitet Bosne i Hercegovine je priznat Dejtonskim sporazumom (Ustav, Aneks IV) i ona nije tvorevina dva entiteta. Nisu entiteti bili priznatii međunarodni subjekti i nisu vodili međudržavne pregovore o tome da formiraju Bosnu i Hercegovinu kao državnu zajednicu. Da je Bosna formirana kao konfederacija tada ne bi postojao jedinstveni Ustav, nego bi to bila *ustavna povelja, ustavni sporazum* i slični akti. Drugi je problem što Bosna i Hercegovina ne bi mogla preživjeti odvajanje Republike Srpske, jer bi to bio gubitak skoro polovine državne teritorije i ostatak Bosne ne bi bio održiv. Ustavom i ukupnim sadržajima Dejtonskog sporazuma definisano je federativno državno uređenje države i Republika Srpska kao ravnopravan entitet nema ustavno uporište za odvajanje od Bosne i Hercegovine.

Samoopredjeljenje naroda i Zakon o referendumu. Argument da svaki narod – nacija ima pravo da se samoopredijeli na osnovu svoje suverene volje i da odluči o svom statusu u državi ima brojna ograničenja u međunarodnom i domaćem pravu. Jedan dio međunarodnih akata (*Pakt* o *građanskim i političkim pravima iz 1966. godine daje narodima pravo na samoopredjeljenje).* Drugi dio međunarodnih akata (*deklaracije Skupštine Ujedinjenih nacija 1960, 1966, 1970)* ovo pravo ograničava u okvirima teritorijalnog integriteta država. *Badinterova komisija* je januara 1992. godine protumačila da srpski narod ima pravo na samoopredjeljenje, ali u granicima postojećih republika Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

U ustavnoj osnovi države *(temeljni akti ZAVNOBiH-a iz 1943. i 1944. godine i Ustavu BiH iz 1995. godine, i odlukom Ustavnog suda BiH iz 2000. godine)* sve tri etničke nacije u Bosni (*Hrvati, Srbi i Muslimani – Bošnjaci*) imaju zajedničku suverenost i nijedan narod ne može konzumirati suverenost izdvojeno i protiv volje druga dva naroda, niti druga dva naroda mogu konzumirati suverenost bez i protiv volje trećeg naroda. Samopredjeljenje naroda prema unutrašnjem pravu (postojeći Ustav) je zajednička vrijednost tri nacije i ne može se realizovati separatno na ustavan način. Kada je riječ o samoopredjeljenju naroda u kontekstu međunarodnog prava (akti Organizacije ujedinjenih nacija i evropski akti – tumačenja Badinterove komisije) samoopredjeljenje naroda se tretira kao njegovo suvereno pravo, ali u okvirima postojećih državnih integriteta. Jedini akt koji daje mogućnost da se jedan narod samoopredijeli tako što će se odvojiti od postojeće države je deklaracija *Organizacije ujedinjenih nacija* iz 1981. godine. Prema deklaraciji etnička grupa ima pravo da se samoopredjeljuje i izvan postojećeg integriteta države ukoliko joj je ugrožen opstanak i ukoliko vladajući režim u toj državi ima namjeru da uništi određenu etničku grupu. Navedeni akt OUN predstavlja pravo kolektivne samoodbrane, kao što pojedinac ima pravo na samoodbranu da zaštiti svoj život, isto tako i određena društvena grupa ima pravo na samoodbranu, ukoliko joj postojeća državna vlast ugrožava opstanak. Republika Srpska nema pravo da uzima navedenu deklaraciju OUN kao osnovu za odvajanje od Bosne, jer Srbima nije ugoržen opstanak u ovoj državi, jer imaju mehanizme državne vlasti kojima štite svoj status. Samo postojanje Republike Srpske kao državnog entiteta u Bosni, dokazuje da Srbi imaju institucionalnu državnu zaštitu koja garantuje njihova koletivna prava. Republika Srpska, prema postojećem unutrašnjem i međunarodnom javnom pravu, nema uporišta za odvajanje od Bosne i Hercegovine. Vladajuća elita u Republici Srpskoj je pravo samoopredjeljenja srpskog naroda izjednačila sa pravom na samoopredejeljenje Republike Srpske, što nije isto. Srpski narod kao etnička nacija, se samoopredjeljuje izjašnjavanjem svih Srba na području Bosne i Hercegovine i to bi bila legitimna volja srpske etničke nacije. Samoopredjeljivanje Republike Srpske kao državnog entiteta nije moguće,

jer su konstitutivni subjekti u ovom entitetu i Srbi i Hrvati i Bošnjaci. Kada se etnička nacija samoopredjeljuje, ona time realizuje svoju suverenost koju ima kao svoje originerno svojstvo.

Kada se državni entitet samoopredjeljuje on time realizuje delegirani suverenitet koji je dobio od etničkih nacija i bez saglasne volje tri etničke nacije nema legitimne volje entiteta.

Vladajuća elita u Republici Srpskoj je zanemarila suštinsku razliku suverenosti nacije i suverenosti entiteta i izjednačila je navedene pojmove kroz donošenje *Zakona o referendumu* februara 2010. godine.

Navedeni zakon iznova je otvorio dva najspornija pitanja u Bosni i Hercegovini. Jedno pitanje se odnosi na status Republike Srpske: da li je ona federalna ili konfederalna jedinica? Drugo pitanje je da li su konstitutivne etničke nacije ili entiteti?

Politički predstavnici Republike Srpske preferiraju konfederalni status, iako je Dejtonskim sporazumom definisan federalni status entiteta.

Osnovni smisao zakona o referendumu je ustanovljenje jednog kontrolisanog oblika neposrednog izjašnjavanja građana u Republici Srpskoj. Referendum je koncipiran kao kontrolisan proces (Narodna skupština odlučuje da li da prihvati referendumsku odluku) i kao entitetski legitimitet (na referendumu glasaju građani na principu „jedan čovjek–jedan glas" i nema duple etničke većine). U nastojanju da utemelji pravo entiteta da može donijeti suverenu odluku na bazi neposrednog izjašnjavanja njegovih građana, Republika Srpska je napravila veliku stratešku grešku, jer je uvela princip građanskog većinskog odlučivanja. Kada se princip građanskog odlučivanja *„jedan čovjek–jedan glas"* uvede u ustavnu i političku praksu u jednom entitetu, ovaj princip se automatski legalizuje i u drugom entitetu, u Distriktu Brčko i na nivou cijele Bosne i Hercegovine. Građanskim referendumom na nivou Bosne i Hercegovine Srbi bi mogli da ostanu u manjini, što se već događalo u martu 1992. godine. Ako Srbi u Republici Srpskoj imaju pravo da na referendumu preglasaju Bošnjake i Hrvate koji žive u Republici Srpskoj, isto tako Bošnjaci i Hrvati na nivou cijele Bosne i Hercegovine mogu da preglasaju Srbe. Vlasti Republike Srpske su donošenjem Zakona o referendumu same sebe dovele u dvije krupne protivrječnosti koje mogu imati negativne posljedice po status srpskog naroda. Prva je protivrječnost u činjenici da srpski predstavnici zagovaraju dva suprotna principa kada je riječ o konstituitvnosti etničkih nacija. Na nivou BiH Srbi zagovaraju ravnopravnost tri etničke nacije, bez hegemonije i preglasavanja, a na nivou Republike Srpske zagovaraju građanski većinski princip koji dovodi do hegemonije i preglasavanja. Referendum je oblik neposrednog izjašnjavanja nosilaca suverenosti u državi, gdje su građani nosioci suverenosti referendum je građanski, a gdje su etničke nacije nosioci suverenosti referendum je etnički. U Ustavu Bosne i Hercegovine i Republike Srpske nosioci suverenosti su tri etničke nacije i građani. Svaki legitimni referendum uključuje građansku

tronacionalnu većinu. Odredbe Ustava su ovdje nedvosmislene. *„Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno sa Ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim odlučuju da Ustav Bosne i Hercegovine glasi...”* – preambula Ustava BiH, posljednji dio. Bilo koju legitimnu i na Ustavu zasnovanu odluku, koja se tiče organizacije i funkcionisanja države, nije moguće donijeti bez saglasnosti sva tri državotvorna naroda. Referendum kao oblik neposrednog izjašnjavanja konstitutivnog subjekta u državi je, prije svega, ustavna, a ne zakonska kategorija. Nije Zakon primarni pravni izvor referenduma, nego je Ustav pravni izvor referenduma. Zakon o referendumu koji ne proizilazi iz Ustava, nego je napisan kao poseban izvor prava, mimo Ustava, je u suštini protivustavan akt. *„Poštujući volju svojih konstitutivnih naroda i građana da obrazuju i očuvaju Republiku Srpsku i da ustavno uređenje Republike utemelje na poštovanju ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti nacionalnoj ravnopravnosti...”* (preambula Ustava RS prvi dio) *„Srbi, Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, Ostali građani, ravnopravno i bez diskriminacije učestvuju u vršenju vlasti u Republici Srpskoj.”* (osnovne odredbe Ustava RS, član 1. stav četvrti)

Ustav Republike Srpske definiše tri konstitutivna i ravnopravna naroda i u preambuli, i u osnovnoj normi. Bilo koja legitimna i na Ustavu zasnovana odluka na nivou Republike Srpske, koja se tiče funkcionisanja i organizacije države i vlasti nije moguća bez saglasnosti sva tri naroda. Referendum na teritoriji Republike Srpske je legitiman samo ako za određeno pitanje glasa većina iz sva tri naroda ponaosob (većina Srba, većina Hrvata i većina Bošnjaka koji žive u Republici Srpskoj). Isti je princip na nivou Bosne i Hercegovine i na nivou Federacije BiH i na nivou Republike Srpske, jer u oba nivoa ustavi definišu troetničku suverenost i konstitutivnost, gdje je nužna kvalifikovana troetnička većina. Kada Zakon o referendumu ne sadrži odredbu o troetničkoj većini suprotan je Ustavu BiH i Ustavu Republike Srpske. U Zakonu o referendumu problematična je ustavna ravnopravnost naroda i način odlučivanja. *„Referendum u Republici Srpskoj (u daljem tekstu „Republički referendum“) raspisuje se radi prethodnog izjašnjavanja građana, u skladu sa Ustavom.” (član 2. stav 1. Zakona o referendumu)* Po važećem Ustavu Republika Srpska nije građanska, nego je troetnička država u kojoj su državotvorne tri etničke nacije (Srbi, Hrvati i Bošnjaci). Neustavno je da u jednom dijelu države, ili u cijeloj državi, postoji građanski oblik donošenja odluka ako građani nisu nosioci suverenosti, jer na referendumu može da se izjašanjava samo suvereni subjekt, a to su etničke nacije. Zakon o referendumu u Republici Srpskoj podrazumijeva građansko, a ne etničko odlučivanje, što je očigledno iz sljedećih odredbi.

(1) Referendum je punovažan ako je na njemu glasala natpolovična većina građana koji imaju biračko pravo i koji su upisani u birački spisak.

(2) Referendumsko pitanje je dobilo podršku građana ako se za njega izjasnila natpolovična većina građana koja je glasala na referendumu – član 35. Zakona o referendumu.

U navedenom načinu odlučivanja nema kvalifikovane većine, nego je obična građanska natpolovična većina na principu *„jedan čovjek–jedan glas"*. Član 35. Zakona o referendumu suprotan je: preambuli Ustava BIH, preambuli Ustava RS, članu prvom Ustava RS i članu 70. Ustava RS, Amandmanu LXXVII šestoj odredbi koja glasi *„jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka"*. Član 35. Zakona o referendumu suprotan je članu 2. istog Zakona. *Član 2. podrazumijeva ustavnu ravnopravnost tri naroda, a član 35. majorizaciju većine, „jedan čovjek–jedan glas“*. U Ustavima Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Federacije BiH, nosioci suverenosti su tri etničke nacije i građani. Zakon o referendumu iz 2010. godine u Republici Srpskoj isključio je konstitutivnost etničkih nacija i ustanovio građansku konstitutivnost, čime se stvara presedan koji može imati negativne posljedice po ravnopravnost naroda. Ustavom Republike Srpske definisan je referendum kao oblik neposrednog izjašnjavanja u kojem: *„Narodna skupština: raspisuje republički referendum“* – član 70. tačka 5. Ustava Republike Srpske; *„Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu"* – član 77. Ustava Republike Srpske. Navedena ustavna odredba znači da postojeći *Zakon o referendumu* ne može da se primijeni na odlučivanje o državnom statusu Republike Srpske, jer to prevazilazi nadležnosti Narodne skupštine. Po Ustavu Republike Srpske Narodna skupština nema nadležnsoti odlučivanja o državnom statusu Republike Srpske, jer Narodna skupština predstavlja samo jedan dio zakonodavne vlasti i nema kapacitet ustavotvorne vlasti, jer bez saglasnosti Vijeća naroda ne može donijeti nijedan bitan akt.

Narodna skupština prema Ustavu može organizuje s*avjetodavni kontrolisani referendum*. Skupština „organizuje" volju naroda kada joj to treba radi legitimiteta neke odluke koju je već donijela, pa se „zaklanja" iza narodne volje. Prema Ustavu Republike Srpske volja naroda i građana iskazana na referendumu je samo prethodno privaljena volja naroda i građana, a Narodna skupština donosi konačnu odluku i volja iskazana na referendumu ustavno je ne obavezuje. Ustavom nije definisano da je samoopredjeljenje naroda iskazano na referendum najviša i suverena volja koja obavezuje sve institucije. Zakon o referendumu doveo je do državne krize u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini, koja je razriješena kompromisom rukovodstva Republike Srpske i Evropske Unije (razgovori Ketrin Ešton – Milorad Dodik 13. maja 2011. godine u Banjoj Luci). Prema ovom dogovoru Republika Srpska se formalno odrekla referenduma i politike odvajanja od Bosne i Hercegovine, a Evropska unija je prihvatila obavezu da bude medijator *strukturalnog dijaloga* o pravosuđu u Bosni i

Hercegovini. Zakonom je definisan građanski referendum na principu *„jedan čovjek–jedan glas“,* što je suprotno Ustavu Republike Srpske.[251] Zakon o referendumu je suprotan konstitutivnim aktima koje su donosili poslanici Skupštine Republike Srpske u Bosni i Hercegovini, tokom 1991. i 1992. godine. Podsjećanja radi, srpski poslanici nisu prihvatili međunacionalno preglasavanje 14. oktobra 1991. godine u tadašnjoj skupštini Bosne i Hercegovine, pa ako je protivustavno da Bošnjaci i Hrvati putem građanskih većina preglasaju Srbe, isto je tako protivustavno i da Srbi građanskom većinom preglasaju Bošnjake i Hrvate u Republici Srpskoj. Osnovni ustavni princip za koji su se zalagali predstavnici srpskog naroda od 1990. godine, bila je ravnopravnost tri naroda, kao tri državotvorna subjekta u Bosni i Hercegovini i neprihvatanje građanskog principa odlučivanja. Uvođenjem građanske konstitutivnosti u Republici Srpskoj, na osnovi principa *„jedan čovjek–jedan glas*” negiraju se osnovni politički zahtjevi Srba istaknuti 1991–1995. godine. Zakonom o referendumu u Republici Srpskoj poništava se princip konstitutivnosti etničkih nacija i uvodi se građanska konstitutivnost na principu *„jedan čovjek–jedan glas*“. Srbi u Bosni i Hercegovini su *platili* vrlo skupu cijenu u borbi za priznanje konstitutivnosti etničke nacije, i pitanje je koji subjekt ima legitimitet da poništi ovo ostvareno pravo, koje je u Ustavu definisano i u međunarodnoj zajednici priznato. *Narodna skupština Republike Srpske* je prilikom donošenja *Zakona o referendumu* prekršila oba Ustava (Ustav BiH i Ustav Republike Srpske) i donijela je odluku *ultra vires.* Konstitutivnost etničke nacije nema pravo da poništi nijedan organ niti institucija, osim same etničke zajdnice sa iskazanom većinskom voljom njenih pripadnika. Zakon o referendumu predstavlja *omču o vratu* srpskom narodu i velika je sreća što *je Evropska unija* spriječila njeno zatezanje.

Samoopredjeljenje naroda u Bosni i Hercegovini, kao izraz suverenih volja etničkih nacija je legitimno, ali u granicama njenog državnog i teritorijalnog integriteta. Samoopredjeljenje naroda kao jednostrani čin, koji bi negirao postojeći državni integritet Bosne i Hercegovine, imalo bi negativne posljedice po taj narod – etničku naciju. Zakon o referendumu u Republici Srpskoj nema kapcitet da obezbijedi legitimitet odvajanja Srpske, jer je referendum građanski. Republika Srpska nije građanski, nego troetnički entitet. Primjenom Zakona o referendumu Srpska bi u Bosnu i Hercegovinu uvela princip građanskog preglasavanja *„jedan čovjek–jedan glas*“ protiv čega su srpski predstavnici uporno borili. Ako u Srpkoj njeni stanovnici imaju pravo da se izjasne na građanskom referendumu, tada to isto pravo imaju i stanovnici Federacije

[251] „Srbi, Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, Ostali i građani ravnopravno i bez diskriminacije učestvuju u vršenju vlasti u Republici Srpskoj” – *član 1. Ustava Republike Srpske.* „Poštujući volju svojih konstitutivnih naroda i građana da obrazuju i očuvaju Republiku Srpsku...” *preambula Ustava Republike Srpske – prvi dio.*

BiH i Distrikta Brčko i sva tri referenduma bila bi legitimna i međusobno isključiva.

Pitanje prihvatanja Bosne i Hercegovine kao države tri ravnopravne etničke nacije. Legitimni predstavnici sve tri etničke nacije u Bosni pristali su i potpisali akte kojima priznaju Bosnu i Hercegovinu kao nezavisnu državu i jedinstveni međunarodni subjekt. Na zasjedanju Zemaljskog antifašitičkog vijeća – ZAVNOBiH u Mrkonjić Gradu 1943. i Sanskom Mostu 1944. godine, predstavnci Srba, Hrvata i Bošnjaka donijeli su temeljna državna akta po kojima je BiH republika i federativna jedinica u Jugoslaviji i da su u njoj ravnopravna sva tri naroda.

Prilikom donošenja Ustava Bosne i Hercegovine 1946. godine predstavnici tri etničke nacije, objedinjeni u Komunističkoj partiji Bosne i Hercegovine, saglasili su se da Bosna ima državnost federalne jedinice i da su u njoj sva tri naroda ravnopravna. U svim kasnijim ustavnim promjenama ravnopravnost tri nacije i integritet Bosne nisu dovođeni u pitanje uključujući i Ustav BiH iz 1974. godine.

U prvom međunarodnom arbitražnom planu (Kutiljerov plan početkom 1992. godine) predstavnici tri nacije su potpisali da će Bosna biti nezavisna država, bez ugrožavanja njenog teritorijalnog integriteta, ali da će se njeno unutrašnje uređenje izmijeniti. U svim kasnijim arbitražnim planovima predstavnici tri nacije su prihvatali da je Bosna nezavisna država i međunarodni subjekt.

Dejtonskim sporazumom, i ranije Ženevskim i Njujorškim sporazumima, predstavnci tri nacije su potpisali da je Bosna nezavisna država i da ima svoj međunarodni i teritorijlani državni integritet.

U institucijama državne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine legalno učestvuju predstavnici sve tri nacije, što je dokaz da prihvataju Bosnu i Hercegovinu kao zajedničku državu ravnopravnih nacija i građana. Potpisivanjem državnog i međunarodnog integriteta Bosne i Hercegovine davana je legitimna pravna saglasnost predstavnika etničkih nacija za postojanje ove države. Potpisivanjem Dejtonskog sporazuma od strane srpskih predstavnika verifikovana je Republika Srpska, ali je istovremeno i priznata država Bosna i Hercegovina. Legitimni predstavnici Srba, Hrvata i Bošnjaka su u zadnjih pedeset godina potpisivali državni i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.[252]

Teritorijalni problem odvajanja Republike Srpske. Odvajanje jednog dijela države ima svoj najradikalniji izraz u teritorijalnom smislu. Iz ponuđenih mirovnih planova za Bosnu i Hercegovinu mogli smo zaključiti da je pitanje teritorijalnog razgraničenja uvijek bilo jedno od najtežih i kada je ono riješeno stvorena je osnova i za rješavanje drugih

---

[252] Izuzetak je period od avgusta 1992. do Dejtonskog sporazuma 1995. godine, kada je Republika Srpska funkcionisala kao samostalna država izvan integriteta Bosne i hercegovine.

ustavnih pitanja. Republika Srpska bi eventulanim odvajanjem od Bosne i Hercegovine imala nepremostive teritorijalne teškoće.

Problem Distrikta Brčko iskazao bi se kao „omča o vratu" Republike Srpske, pa bi *zatezanje* oko secesije bilo kao *zatezanje omče.* Prema konačnoj arbitražnoj odluci ostavljena je mogućnost da međunarodni arbitar može da presudi da Brčko u cjelosti pripadne jednom od entiteta, ukoliko ocijeni da je ugrožen status Distrikta. Drugi je problem postojanje ustavnog amandmana za Brčko po kojem ova oblast nije u pravnoj nadležnsoti entiteta. Prema ovom amandmanu teritorija Brčkog je zajednički kondominijum dva entiteta, ali bez linije razgraničenja, *cijela teritorija je u vlasništvu Republike Srpske, ali je takođe ta ista cijela teritorija u vlasništvu Federacije BiH.* Nema podjele teritorije bez pristanka Federacije BiH i bez pristanka građana Brčkog, a građani odlučuju na principu *„jedan čovjek–jedan glas*" bez etničke konstitutivnosti. Kakve god hipotetečke modele da razmatramo u vezi statusa Brčkog u procesu odvajanja Republike Srpske, dolazimo do zaključka da Srpka ne može na miran i legalan način u svoj integritet povatiti dio Brčkog koji je imala do 1995. godine. Pored pitanja Distrikta Brčko pitanje teritorijalnog razgraničenja je komplikovano i u drugim područjima, kao što su: Bihać, Goražde, dio Posavine.

Dejtonskiim sporazumom su kompromisno razgraničeni nacionalni teritorijalni interesi. Teritorijalnim razgraničenjem izvan Dejtonskog sporazuma etničke nacije u Bosni bile bi vraćene na početak pregovaračkog procesa i sva teritorijalna pitanja bila bi iznova otvorena. U slučaju da Republika Srpska jednostrano otvori teritorijalna pitanja ona bi automatski otvorila i sopstveno teritorijalno pitanje. Problematizovanje teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine je istovremeno i problematizovanje teritorijalnog integriteta Republike Srpske. Narodski rečeno, Republika Srpska bi od *gotovine napravila veresiju* i sama sebe dovela u poziciju da se iznova bori za teritorijalnu cjelovitost za koju se izborila prije sedamnaest godina.

Pitanje statusa Republike Srpske nakon eventualnog odvajanja od Bosne i Hercegovine. Hipotetički, kada bi se Republika Srpska i odvojila od Bosne i Hercegovina kakav bi bio njen državni status? Jedna mogućnost je da se pripoji Srbiji, a druga je da bi se konstituisala kao samostalna država. U varijanti pripajanja Srbiji otvara se pitanje da li bi Republika Srpska bila federalna jedinica u Srbiji, da li bi imala Ustav i kapacitet državne vlasti koliko sada ima u okviru Bosne i Hercegovine? Da li bi jedna trećina Skupštine Srbije bila iz RS, da li bi jedna trećina Vlade i Ustavnog suda bila iz Republike Srpske? S obzirom na unitarno državno uređenje Srbije, očigledno je da Republika Srpska ne bila federalna jedinica i ne bi imala kapacitet vlasti u okviru Srbije koliko sada ima u okviru Bosne i Hercegovine. U ovoj varijanti trebamo imati u vidu da se ne bi cijela teritorija Republike Srpske pripojila Srbiji, jer područja Romanije, Stare i

Istočne Hercegovine možda bi se radije opredijelila za Crnu Goru, jer stanovništvo na ovim područjima uglavnom ima crnogosko porijeklo. U varijanti da Republika Srpska postane samostalna država, došlo bi do njene federalizacije, jer bi pojedine regije nastojale da postanu federalne jedinice i centralistička državna vlast se ne bi mogla održati.

U političkoj teoriji legitimne su različite ideje, pa i razmatranje eventualnog odvajanja Republike Srpske od Bosne i Hercegovine, ali je i obaveza subjekta koji zagovara te ideje da javnosti predoči i sve posljedice i ishodišta koje bi nastale u njihovoj realizaciji. Modeliranje različitih varijanti i opcija u vezi statusa Republike Srpske dovodi nas do zaključka da je njen optimalni status da ostane federalna jedinica u okviru Bosne i Hercegovine na osnovi Dejtonskog sporazuma. Izvan Dejtonskog sporazuma Republika Srpska ne bi mogla opstati, jer bi se bitna državna pitanja vratila na početak, a Srbi bi kao i drugi narodi morali iznova da se bore za prava koja sada već imaju. U istoriji srpske nacije na prostoru Bosne i Hercegovine Srbi nisu imali veća prava u vršenju državne vlasti, nego što je to danas. Zahvaljajući *Komunističkoj partiji BiH* Srbi su još 1943. i 1944. godine dobili konstitutivna prava ravnopravno sa Hrvatima i Muslimanima – Bošnjacima. Zahvaljujući *Srpskoj demokratskoj stranci BiH* Srbi su stekli Republiku Srpsku, koja je verifikovana u unutrašnjem pravu i međunarodnom sporazumu. Proces eventualnog izdvajanja Republike Srpske iz sastava Bosne i Hercegovine nesumnjivo bi vodio njenom ukidanju.

3. Unitarizacija Bosne i Hercegovine kao ukidanje Republike Srpske

Unitarizacija BiH i ukidanje Republike Srpske nije moguće sve dok je na snazi Dejtonski sporazum i Ustav kao njegov integralni dio, jer je ovim aktom Bosna i Hercegovina uređena kao federalna država. Nijedan ponuđeni međunarodni plan za rješenje krize u Bosni od 1992. do 1995. godine nije sadržavao unitarno uređenje države. Međutim, ukoliko bi se poništio ili radikalno izmijenio Dejtonski sporazum i sva pitanja iznova otvorila, tada je moguća i unitarizacija Bosne i Hercegovine kao jedna od varijanti u kojoj Repubike Srpske ne bi ni bilo. Konfederalizam u Bosni je jedna ekstremna i antiustavna pozicija koja ima za posljedicu unitarizam kao drugu ekstremnu i antiustavnu poziciju. U slučaju da jačaju unitatristički procesi istovremeno će jačati i konfederalni procesi na drugoj strani i obrnuto. Unitarizam kao antiustavan i antidejtonski proces uglavnom se zasniva na nekoliko eventulanih uporišta.

Stvaranje trećeg hrvatskog entiteta imalo bi za posljedicu regionalizaciju države u kojoj bi postojeće nadležnosti Republike Srpske bile radikalno umanjene. U procesu političkih međunacionalnih nagodbi oko eventulanog trećeg hrvatskog entiteta cijena bi bila u ojačanoj

nadležnosti institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Republika Srpska ne bi bila ukinuta, ali bi njene nadležnosti bile umanjene, a nadležnosti institucija na nivou BiH bi ojačale. Neizvršavanje ustavnih i međunarodnih obaveza od strane entiteta u dosadašnjoj političkoj praksi već se pokazalo kao osnova unitarizacije. Da su entiteti blagovremeno izvršili svoje obaveze u vezi člana II Ustava BiH koji reguliše vladavinu prava i primjenu *Evropske konvencije o ljudskim pravima,* proces uspostavljanja *Suda BiH i Krivičnog zakona BiH* bio bi drugačiji. Institucije na nivou BiH imaju ustavno pravo da donose zakone i uspostavljaju institucije u onim oblastima u kojima entiteti ne djeluju i gdje nastaje pravna praznina. Nedovoljna *horizontalna* saradnja entiteta stvara prostor za jačanje unitarnih elemenata države, gdje savezne institucije popujavaju praznine u pravnom sistemu.

Primjena Zakona o referendumu na principu *„jedan čovjek–jedan glas*" je realna osnova unitarizacije. U navedenom kontekstu Zakon o referendumu je protivrječan, jer je donesen sa ciljem da ojača ustavni status Republike Srpske, ali u krajnjem ishodu ovaj Zakon ugrožava poziciju ovog entiteta u strukturi Bosne i Hercegovine. Ako stanovnici Republike Srpske imaju zakonito pravo da o najbitnijim državnim odlukama odlučuju na građanskom principu bez etničkog kriterija, tada i ukupni stanovnici Bosne i Hercegovine imaju isto to pravo. Hegemonija i preglasavanje na nivou entiteta može da ima za posljedicu hegemoniju i preglasavanje na nivou Bosne i Hercegovine. Problem unitarizacije na građanskoj osnovi je u činjenici da je Republika Srpska donošenjem Zakona o referendumu napravila presedan i ozakonila princip unitarizacije na nivou entiteta i time „otvorila vrata" unitarizaciji na nivou Bosne i Hercegovine kao cjeline.

Prenos nadležnosti sa entiteta na nivo Bosne i Hercegovine je takođe povoljna osnova za unitarizaciju državne vlasti. Navedeno pitanje je posebno sporno kod vladajućih elita u Republici Srpskoj, iako su upravo te elite dale pristanak za većinu prenesenih nadležnosti. Poslanici u Parlamentarnoj skupštini BiH izabrani na teritoriji Republike Srpske glasali su za zakone kojima su prenesene nadležnosti: *Zakon o sudu BiH, Krivični zakon, Zakon o PDV, Zakon o graničnoj policiji, Zakon o RTV sistemu itd.*. Ustavni amandman o statusu Distrikta Brčko i njegovo izuzimanje iz nadležnsoti entiteta takođe je donesen dvotrećinskom većinom u Parlamentu BiH, uz saglasnost poslanika izabranih na teritoriji Republike Srpske. Teza kako je to glasanje nelegalno, kako su poslanici bili primorani od strane OHR-a i da ti zakoni nemaju pravnu snagu, jer entiteti nisu dali saglasnost spada u sferu dnevne stranačke politike i nema pravno dejstvo.

Onemogućavanje primjene Dejtonskog sporazuma i njegovo derogiranje je put ka unitarizaciji Bosne i Hercegovine, jer ako se umjesto Dejtonskog bude kreirao neki drugi međunarodni sporazum, njime će se

dati prednost unitarnim elementima države. Unitarizacija je proces suprotan Dejtonskom sporazumu i on nije moguć bez pristanka predstavnika tri konstitutivna naroda u institucijama Bosne i Hercegovine. Organizacija državne vlasti na nivou BiH: *tri člana Predsjedništva iz dva entiteta, dva doma Parlamenta sa entiteskim i etničkim vetom, Savjet ministara sa entitskim ključem,* postavljena je tako da bez saglasnosti predstavnika nacija i entiteta nije moguće donijeti nijednu odluku. Kada imamo u vidu da vladajuće partijske elite kontrolišu rad državnih institucija na nivoima entiteta i na nivou Bosne i Hercegovine, očigledno je da bez saglasnosti partijskih – nacionalnih elita nije moguća unitarizacija državne vlasti.

Raspakivanje Dejtonskog sporazuma i vraćanje suštinskih pitanja na početak međunacionalnih pregovora bilo bi štetno po sve narode u Bosni i Hercegovioni posebno, po srpski narod. U bilo kakvoj radikalnoj izmjeni osnove Dejtonskog sporazuma Bošnjaci bi dobili isto ili nešto više nego što sada imaju, Hrvati bi u svakom slučaju dobili više nego što imaju, a Srbi bi dobili manje od onog što sada imaju. Svim etničkim nacijama, posebno Srbima, najviše odgovara da se očuva Dejtonski sporazum u svim elementima i da se kompromisno nadograđuje na osnovi vrijednosti političkog sistema evropskih zemalja i nasleđa Evropske unije.

ZAKLJUČCI

Specifičnost Bosne i Hercegovine je u tome što je njena sadašnjost „ukliještena" između prošlosti i budućnosti. Ogromna društvena energija troši se na rasprave o prošlosti i na mogući razvoj države i društva u budućnosti, a za sadašnjost nema dovoljno ni vremena ni energije. Između vrijednosti istorijskog nasljeđa i izazova budućih evroatlanskih integracija, racionalnost sadašnjosti teško dolazi do izraza. Nedostatak racionalne politike u Bosni i Hercegovini utiče na širenje iracionalnog političkog prostora u kojem se vladajuće partijske elite snalaze kao „riba u vodi". Istorijsko nasljeđe prepuno nesuglasica, sukoba i protivrječnosti ne poima se kao problem koji treba razriješiti, nego se koristi kao neiscrpna „riznica" za argumente političkih sukobljavanja i dobijanja vlasti. Izazovi budućnosti, s druge strane, služe kao izvor argumenata da će se svi postojeći problemi razriješiti u budućem vremenu „kada uđemo u Evropsku uniju". Vladajuće partijske oligarhije uzroke svih bitnih problema izvode iz prošlosti, rješenje problema delegiraju u budućnost i pomoću javnih medija stvaraju virtuelnu sadašnost. Bosna i Hercegovina po svom složenom i protivrječnom državnom razvoju ne predstavlja izuzetak, jer i druge države u Evropi su imale teška istorijska nasljeđa i

probleme. Suština nije u pitanju da li neka država ima unutrašnje probleme i sukobe, nego kako ih državna vlast rješava u raznim istorijskim okolnostima. Za razliku od evropskih država, Bosna i Hercegovina ne rješava svoje probleme i nema proaktivnu politiku razvoja države i društva i zato stagnira. U složenom istorijskom nasljeđu Bosne uvijek se mogu naći argumenti da se opravda neka jednostrana politika i zato vladajuće elite raspolažu neiscrpnim „resursima" pravdanja za loše vladanje. Istorijsko nasljeđe može se koristiti i kao izvor iskustava korisnih za definisanje novih politika u državi, a može se koristiti i za produbljivanje sukoba i ono samo po sebi može biti i negativno i pozitivno, u zavisnosti od toga kakav odnos uspostavljamo prema njegovim bitnim sadržajima. Istorijsko nasljeđe u Bosni i Hercegovini sve je više predmet manipulacije partijskih elita na vlasti, koje ne žele da prevaziđu istorijske protivrječnosti, jer im one predstavljaju ideološki „rudnik" za osvajanje i održavanje na vlasti. Racionalan odnos prema prošlosti u političkom sistemu Bosne i Hercegovine podrazumijeva odgovorniju vlast koja će pružiti realnu projekciju budućeg razvoja države i društva, a današnje vladajuće elite ovakve projekcije i odgovornosti nemaju.

Jedno od najspornijih pitanja u strukturi države i funkcionisanju političkog sistema je: *da li su u Bosni i Hercegovini prvo nastale etničke nacije, pa nakon toga država, ili je prvo nastala država, a nakon toga etničke nacije?* Kada je Bosna i Hercegovina nastala kao država u modernom smislu riječi? U racionalnoj teoriji i politici ovo pitanje ne bi suštinski uticalo na ustavno ustrojstvo države i funkcionisanje društva, ali u Bosni i Hercegovini ovo pitanje ima suštinski politički značaj i na njemu su suprotstavljene dvije osnovne teorije.

Teorijom da je Bosna kao država nastala prije etničkih nacija nastoji se utemeljiti građanska suverenost i unitarno državno uređenje. Prema ovoj teoriji narod Bosne činili bi Bosanci islamske, katoličke i pravoslavne vjere. Prema ovakvoj ustavnoj osnovi etničke nacije ne bi imale konstitutivnost i bile bi svedene na etničke grupe, građani bi bili nosioci suverenosti, a državljanstvo i nacija bili bi izjednačeni. Navedena teorija nema uporište u istorijskim činjenicama, jer Bosna prije 1946. godine nije ni postojala kao država, niti je imala elemente državnosti u nivou federalne jedinice ili nekog drugog državnog entiteta. Hrvati i Srbi su, prema našim spoznajama, u većini protiv navedenog koncepta građanske nacije zbog straha od međunacionalnog preglasavanja, dok su Bošnjaci uglavnom saglasni sa ovim konceptom.

Teorijom da su tri etničke nacije (Srbi, Bošnjaci i Hrvati) nastali prije države temelji se etnička suverenost i decentralizovano državno uređenje. Ako su tri etničke nacije nastale prije države tada one imaju pravo da stvore svoje posebne države, a Bosna i Hercegovina može da bude zajednički državni okvir udruženih nacionalnih država. U radikalnom poimanju navedene teze, Bosne i Hercegovine kao države ne bi ni bilo, to

bi bila državna zajednica sa ograničenim trajanjem dok tri nacije ne ostvare sopstvene države. Državno uređenje bilo bi konfederalno, a narod u Bosni predstavljao bi *mehanički zbir* pripadnika tri etničke nacije. Bošnjaci su uglavnomprotiv ovakve ustavne osnove, dok Hrvati i Srbi imaju pozitivan odnos prema ovoj teoriji. Istorijske činjenice ukazuju da su etničke nacije Srbi, Hrvati i Muslimani – Bošnjaci nastale oko 50 godina prije države, ali takođe ukazuju da tri nacije nisu stvorile svoje posebne države prije nastanka džavnosti Bosne.

Da su tri etničke nacije na početku XX vijeka stvorile svoje tri države, pa se kasnije udružile u državnu zajednicu BiH, tada bismo imali konfederalno uređenje. Problem je u tome što tri etničke nacije nisu uspjele da stvore svoje posebne države u posljednjih stotinu godina, tako da nije bilo prilike da tri nacionalne države svojim konfederalnim ugovorom stvore državnu zajednicu Bosnu i Hercegovinu. Razlozi navedene situacije su razumljivi ako imamo u vidu činjenice da su na području Bosne i Hercegovine postojale i djelovale druge države (Turska, Austrougarska, Država SHS – Kraljevina Jugoslavija). U vrijeme postojanja navedenih država etničke nacije u Bosni nisu mogle da stvore ni svoje posebne države niti jednu zajedničku državu, jer nisu bile konstitutivni faktori, nego podanici tuđih država. Istorijski je paradoks da su stanovnici Bosne godinama ratovali i stradavali za interese tuđih država, a nisu bili u mogućnosti da stvaraju svoju državu.

Prema istorijskim činjenicama vrijeme nastanka državnosti Bosne i Hercegovine je period 1943–1946. godine. *Komunistička partija Jugoslavije* je kao konstitutivni subjekt u ime sve tri nacije (Srba, Hrvata i Mulismana – Bošnjaka) stvorila državu Bosnu i Hercegovinu u formi federalne jedinice u okviru federalne države Jugoslavije. Tri etničke nacije (Srbi, Hrvati i Muslimani) su 1943. godine prvi put postale ravnopravni državotvorni subjekti, a Bosna i Hercegovina je prvi put stekla državnost, gdje su vlast vršili njeni autohtoni stanovnici. Bosna i Hercegovina kao prepoznatljiva teritorijalna cjelina postoji već stotinama godina, ali nikada prije 1946. godine na toj cjelini stanovnici Bosne i Hercegovine nisu imali svoju državnu vlast. U vrijeme Turske Bosna je bila integralni dio ove države i nije imala nijedan oblik svojih autonomnih državnih institucija. Takođe, u vrijeme Austrougarske Bosna je bila koimperijum Austrije i Ugarske, a nakon aneksije 1908. godine integralno područje Monarhije. Kao dio Austrougarske Bosna je imala narodno predstavništvo (Sabor) i Vladu, ali bez bitnijeg uticaja u odlučivanju o državnim poslovima. U vrijeme Države SHS i Kraljevine Jugoslavije, Bosna kao entitet i njena tri naroda nisu imali bitniju ulogu. U periodu SHS od 1918 do 1929. godine Bosna je zadržala samo teritorijalnu cjelovitost , ali bez autonomnih institucija državne vlasti (slično kao u vrijeme Turske). Prekompozicijom države u Kraljevinu Jugoslaviju Bosna je izgubila i teritorijalnu cjelovitost i bila je podijeljena u pet banovina (teritorijalnih državnih područja). Bez obzira što

Komunistička partija Jugoslavije 1943. godine nije imala legitimitet da odlučuje u ime naroda, ona je kao konstitutivni subjekt kreirala Bosnu i Hercegovinu kao federalnu jedinicu u Jugoslaviji, a predstavnici naroda iz Bosne su prvi put u svojoj istoriji stekli pravo da odlučuju o državnim poslovima Bosne i Hercegovine. Drugo sporno pitanje je: *ko je u Bosni i Hercegovini suvereni subjekt, ko ima pravo da uređuje i da upravlja državom*? Da li su to građani, etničke nacije ili entiteti? Navedeno pitanje bilo je sporno u vrijeme državnog osamostaljivanja Bosne, ali je sporno i danas, jer nema saglasnosti političkih elita o nosiocima suverenosti. Ustavna osnova na kojoj je stvorena država bila je zajednička i nedjeljiva suverenost i ravnopravna državotvornost tri nacije u formi političkog federalizma. Suverenost u Bosni i Hercegovini je zajednička vrijednost tri etničke nacije i svih građana i nijedna etnička nacija ne može, na ustavan način, sama za sebe izolovano realizovati svoju suverenost bez saglasnosti, druge dvije nacije i obrnuto. Takođe, nije opravdano razdvajati elemente etničkog i građanskog u naciji kao političkoj zajednici, jer ako je nacija demokratska, tada etničke i građanske vrijednosti nisu u protivrječnosti. Jedan od aktuelnih problema u Bosni i Hercegovini vezanih za suverenost odnosi se na pitanje: ko je suvereni subjekt nacije, entiteti ili država, šta čemu prethodi? S obzirom na činjenicu da su etničke nacije nastale prije države one su suverenost, kao svoje izvorno svojstvo, prenosile na državu, pa tako država ima izvedenu suverenost delegiranu od naroda – nacije. Entitet kao dio države takođe ima izvedenu suverenost delegiranu od naroda – nacije, jer nisu prvo nastali entiteti, pa tek nakon toga formirane nacije, nego je obrnuti proces. Etnička nacija je autohtona, originerna kategorija, a entiteti i država su izvedena kategorija i imaju onoliko suverenosti koliko im etničke nacije prenesu kroz ustavotvornu vlast. U navedenom kontekstu je i Ustavom Bosne i Hercegovine definisano *da predstavnici u vlasti, u principu, predstavljaju narode.* U organizaciji zakonodavne vlasti u dvodomim parlamentima na nivou BiH i na nivou entiteta ne postoje domovi entiteta ili domovi kantona, nego domovi naroda. Suvereni subjekti u Bosni i Hercegovini su tri etničke nacije koje zajedno i ravnopravno vrše državnu vlast na dva nivoa, nivo BiH i nivo entiteta. Suvrenost državne vlasti na nivou entiteta i na nivou institucija BiH je izvedena kategorija, jer nije entitetska suverenost iznad nacionalne i nije suverenost države BiH u cjelini iznad suverenosti njene tri nacije. Suverene odluke države BiH ili suverene odluke entiteta nisu legitimne bez saglasnosti tri nacije kao *vlasnika* suverenosti. Specifičnost Bosne i Hercegovine je i u tome što njena stabilnost zavisi od unutrašnje troetničke ravnopravnosti i od odnosa sa susjednim država, sa Srbijom i Hrvatskom. Srpsko-hrvatski sukob u procesu disolucije bivše jugoslovenske države destabilizovao je Bosnu i Hercegovinu. Srbi iz Bosne bili su za srpsku jugoslovensku opciju, Hrvati iz Bosne za hrvatsku državnu opciju, a Bošnjaci su lavirali između ove dvije opcije i na kraju se

opredijelili za državnu samostalnost Bosne i Hercegovine. Narodi udruženi u zajedničku Državu Srba Hrvata i Slovenaca, Kraljevinu Jugoslaviju i Socijalističku Federativnu Jugoslaviju na različite su načine realizovali svoje državnosti. Slovenci i Hrvati su jugoslovensku državu shvatali kao prolaznu nužnost u procesu svaranja sopstvenih država i to je bilo njihovo legitimno pravo. Srbi su svoju državnost i nacionalni interes izjednačavali sa jugoslovenstvom, i nisu gradili sopstvenu državnost, što je takođe bio njihov legitimni interes. Sticajem istorijskih prilika hrvatski i slovenački legitimni interes se ostvario, a srpsko jugoslovenstvo je propalo. Bosna i Hercegovina se od početka stvaranja zajedničke jugoslovenske države nalazila u „procjepu" između suprotstavljenih srpskih i hrvatskih državnih interesa.

Međunarodna zajednica je od početka jugoslovenske krize činila napore da se ona razriješi na miran način, ali nije u tome uspjela zbog suprotstavljenih stavova Srba i Hrvata. Nakon što su Slovenija i Hrvatska proglasile državnu samostalnost i nakon tumačenja *Badinterove komisije* da je Jugoslavija u disoluciji, Srbija i Crna Gora su formirale novu zajedničku državu *Saveznu Republiku Jugoslaviju,* čime je Srbe iz Hrvatske i BiH ostavila izvan granica nove jugolsovenske države. Navedenim činom sve jugoslovenske republike su priznale republičke granice, uključujući Srbiju i Crnu Goru. Srbi iz BiH, predvođeni *Srpskom demokratskom strankom,* su već februara 1992. godine shvatili da moraju svoje nacionalno-državno pitanje rješavati u okviru samostalne Bosne i Hercegovine i na vrijeme su odbacili jugoslovensku iluziju. Nažalost, Srbi iz Hrvatske su ostali u uvjerenju da će se odvojiti od Hravtske i pripojiti novoj jugoslovenskoj državi i platili su tragičnu cijenu jugoslovenske obmane.

Nakon disolucije jugoslovenske države međunarodna zajednica se posvetila državnom problemu Bosne i Hercegovine. Srbi nisu podržavali nezavisnu državu Bosnu i Hercegovinu izvan Jugoslavije, a s druge strane, Bošnjaci i Hrvati nisu htjeli da budu u sastavu Jugoslavije. Došlo je do radikalnog sukoba dva legitimiteta, jer kao što su Srbi imali pravo da ostanu u Jugoslaviji, isto tako su i Hrvati i Bošnjaci imali pravo da se razdruže od Jugoslavije. Domaće vladajuće elite nisu mogle da postignu kompromis i međunarodna arbitraža i posredovanje bili su neophodni. Na početku arbitražnog procesa međunarodna zajednica je definisala dva temeljna elementa na kojima je zasnovano rješavanje državnog pitanja Bosne i Hercegovine: 1. kontinuitet državnosti BiH i njen državni integritet i 2. unutrašnje preuređenje države iz unitarnog u decentralizovano. U procesu međunarodnog posredovanja i arbitriranja međunarodna zajednica (Evropska unija, OUN, i velike sile) su kreirale nekoliko mirovnih planova i 1995. godine su kreirali Dejtonski sporazum, koji je prihvaćen u BiH, susjednih država i svih drugih bitnih aktera u međunarodnoj zajednici. **Dejtonski sporazum je sinteza arbitražnog**

procesa međunarodne zajednice od 1991. do 1995. godine. Teorija o Dejtonskom sporazumu kao međunarodnom ugovoru nije prihvatljiva i ona zamagljuje njegovu suštinu i dovodi do pogrešnih političkih zaključaka, jer ovaj sporazum ne sadrži elemente koji su definisani *Bečkom Konvencijom o ugovornom pravu* iz 1969. godine. Dejtonski sporazum je obuhvatio legitimne interese tri etničke nacije u BiH i priznao je temeljne odluke *Zemaljskog antifaštističkog vijeća narodnog oslobođenja* BiH iz 1943. i 1944. godne. *„Bosna nije ni srpska ni hrvatska ni mulimanska, nego je i srpska i hrvatska i muslimanska i u Bosni će se poštovati ljudska prava."* Navedeni principi državnosti Bosne i Hercegovine su ugrađeni u prvi i drugi član Ustava (pitanje ravnopravne konstituivnosti tri nacije i vladavina ljudskih prava). Nijednim konstitutivnim aktom u istoriji Bosne i Hercegovine nisu na cjelovitiji način izbalansirana pitanja prošlosti, sadašnjosti i budućnosti, etničkog i građanskog, kao što je to učinjeno Dejtonskim sporazumom. Osporavanje ovog sporazuma kao *„nametnutog i oktroisanog"* ne prozilazi od njegovog sadržaja i suštine, nego je rezultat dnevne politike i interesa elita na vlasti, jer je primjena sporazuma u cjelini suprotna njihovim partikularnim interesima. Ako Dejtonski sporazum nije dobar i nije demokratski, tada vladajuće partijske elite u BiH mogu da kreiraju i izglasaju novi Ustav i time stave van snage Dejtonski sporazum. Problem je u činjenici što vladajuće partijske elite u Bosni i Hercegovini ne mogu da se dogovore oko novog Ustava i sve reforme u zadnjih petnaest godina inicirane su od strane međunarodne zajednice. Dejtonski sporazum i uloga Visokog predstavnika i Savjeta za primjenu mira nisu smetnja evropskom putu Bosne i Hercegovine. Nema dejtonske i briselske faze, gdje *„treba napustiti dejtonsku da bi se prešlo na briselsku fazu",* jer suština je u tome što Bosna i Hercegovina treba da pređe iz nedemokratskog društva u demokratsko, iz partijske države u pravnu državu, iz siromaštva u život dostojan čovjeka, iz međunacionalnih sukoba u međunacionalnu saradnju. Integracijom Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju realizovaće se zadnja faza Dejtonskog sporazuma i on će biti u cjelini ostvaren. Međunarodni faktori su integralni dio Dejtonskog sporazuma i njihovo negiranje je istovremeno i negiranje samog Sporazuma koji će biti na snazi sve do trenutka dok domaće partijske elite ne postignu sporazum i izglasaju novi ustav po svojoj volji. Dejtonski sporazum nije neki „mehanički" skup normi i principa nametnut, „oktroisan" od velikih sila. Ovaj sporazum duboko proističe iz protivrječnosti naroda i države u Bosni i Hercegovini i obuhvata istorijsko nasljeđe, definiše sadašnju osnovu političkog sistema i anticipira njegov budući demokratski razvoj. Ustavne izmjene u bilo kom vidu, u suštini, biće nadogradnja Dejtonskog sporazuma, jer nije moguće urediti Bosnu i Hercegovinu izvan njegovog okvira. Ustavne izmjene u Bosni i Hercegovini su nužne i one će pratiti razvoj društva i evroatlanske integracije zemlje. Dejtonski sporazum će se mijenjati svojom unutrašnjom *kompresijom* tako što će se svih deset

aneksa integrisati u Četvrti aneks i tako će nastati jedan Ustav koji će sintetizovati i dejtonsku i briselsku fazu u razvoju društva i države u Bosni i Hercegovini. Bosna i Hercegovina kao država u stagnaciji i sporoj tranziciji nema problem sa Dejtonskim sporazumom, nego ima problem sa partijskom državom i totalitarizmom vladajućih nacionalnih elita. Suštinski je problem što su partijske elite prigrabile svojstvo suverenosti i konstitutivnosti i izjednačile ga sa svojim partijskim interesima, pa svako ko kritikuje partiju na vlasti tretira se kao da kritikuje najviše vrijednosti nacije. Problem je složeniji ako imamo u vidu i činjenicu da su političke partije nastale prije države i bile su njeni konstituanti i time su nastupale u ime cijele etničke nacije. Svojstvo da budu konstitutivni subjekti političkim partijama daje mogućnost da postojeće uređenje države, pa čak i samo njeno postojanje mogu dovesti u pitanje.

Specifičnost partija na Balkanu, a posebno u BiH, je i u tome što osim programske imaju i etničku osnovu, pa se program u suštini zasniva na pridobijanju pripadnika određene etničke zajednice. Ovakvo svojstvo je opšta kategorija koja važi i za „nacionalne", i za „građanske", i za „desne", i za „lijeve". Etničku osnovu su imale političke partije i početkom dvadesetog vijeka, imala je i *Komunistička partija Jugoslavije* i imaju je sve parlamentarne političke partije u Bosni i Hercegovini u današnje vrijeme. Etnička osnova nije „prevaziđena" kategorija „konzervativnih" organizacija, nego opšte svojstvo svih političkih partija na području Bosne i Hercegovine u posljednjih stotinu godina. Etnička osnova nacija omogućila je političkim partijama u Bosni i Hercegovini da se transformišu iz političkih organizacija u masovne nacionalne pokrete. Iz legitimiteta nacionalnih pokreta partije su dobile status konstitutivnih subjekata u državi i tako su prigrabile cjelokupnu političku moć i državnu vlast i monopol da određuju šta su nacionalne vrijednosti i vitalni nacionalni interesi. Na prostoru Bosne i Hercegovine od početka njene državne krize prije dvadeset godina, međunarodni predstavnici su pregovarali sa partijsko-nacionalnim liderima, što potvrđuje da su partije i međunarodno priznavane kao nezaobilazni politički faktori. Kada je aktuelno neko vitalno pitanje etničkih zajednica sve partije iz jedne zajednice objedinjavaju svoje djelovanje u formu nacionalnog pokreta. Zbog toga u Bosni i Hercegovini postoje dvije osnovne forme djelovanja političkih partija, djeluju kao pojedinačne političke organizacije i djeluju kao tri neformalna nacionalna pokreta. Višepartijski sistem i proporcionalni izbori u okviru jedne etničke zajednice se transformišu u jednonacionalni pokret i većinski izborni sistem. Višepartijski sistem i proporcionalni izbori iskazuju se tek na nivou zajedničkih institucija Bosne i Hercegovine. U etnički podijeljenom društvu, bez razvijene sfere civilnog društva i bez nezavisnih javnih medija, političke partije ostvaruju hegemoniju nad svim sferama društva i državne vlasti. Bosna i Hercegovina nema građanskih partija koje obuhvataju sve tri etničke zajednice i djeluju u oba entiteta, i

ako ih ima one još nemaju kapacitet da obuhvate cjelinu Bosne i Hercegovine i njenog društva. Totalitarna vlast političkih partija je osnovna determinanta koja onemogućava demokratski razvoj Bosne i Hercegovine, i predstavlja glavnu smetnju evropskim integracionim procesima. Na primjeru Bosne i Hercegovine pokazuje se izrazito negativna uloga političkih partija u političkom sistemu što otvara izazove za pitanje: da li je moguće izgraditi politički sistem u kojem političke partije ne bi imale monopol vlasti? Model konsocijativne demokratije se pojavljuje kao jedini oblik u kojem je moguće ograničiti moć političkih partija i njihovo djelovanje podrediti Ustavu i zakonima. Ako se držimo legitimiteta, kao suštinskog pitanja, tada političke partije ne mogu imati monopol na naciju, na vlast, na nauku na sve sfere društva, jer i drugi subjekti iz nacija i civilne sfere društva imaju legitimitet da artikulišu interese i donose odluke. Politeja i poliandrija kao oblik vlasti u korist svih predstavlja osnovnu nit oko koje se može „plesti" konsocijativni model političkog sistema. Jedan od težih problema u političkom sistemu Bosne i Hercegovine je izmiješanost dejtonskih normi i principa i dnevnih politika političkih partija. Totalitraizam vladanja političkih partija nije potpun sve dok postoje faktori izvan partija koji tumače Dejtonski sporazum, i otuda se fundira teorija i politika da međunarodni faktori treba da odu, da je njihova uloga *„štetna i prevaziđena"* i da trebaju svu vlast prepustiti domaćim partijskim elitama. Politička realnost u Bosni i Hercegovini sama po sebi demantuje teoriju o *štetnosti djelovanja međunarodne zajednice i prevaziđenosti njihove uloge.* Partijske elite ne mogu, već dvadest godina, da se dogovore ni o jednom bitnom pitanju funkcionisanja države i u svemu su suprotstavljene, a saglasnost mogu postići jedino oko podjele vlasti na principu podjele plijena. Teza partijskih elita o potrebi „vraćanja" izvornom Dejtonskom sporazumu je protivrječna, jer vladajuće partije nisu kreatori Sporazuma niti su njegovi ovlašteni tumači. Jedno od spornih državnih pitanja u Bosni je oblik njenog državnog uređenja, o čemu takođe postoje međunacionalne suprotstavljenosti. Srpski predstavnici uglavnom polaze od osnove da su entiteti (Republika Srpska i Federacija BiH) Dejtonskim sporazumom, kao međunarodnim ugovorom, stvorili Bosnu i Hercegovinu kao zajedničku državu na konfederalnim osnovama, gdje su entiteti nosioci suverenosti. Ovakva država nema svoje izvorne nadležnosti i ovlaštenja, nego ih stiče odlukama entiteta, *nadležnost države je ono što se entiteti dogovore.* Na osnovu konfederalnog ugovora entiteti imaju pravo da napuste zajedničku državu, da se priključe jednoj od susjednih država ili da se proglase samostalnim državama. Navedena konfederalna teorija je legitimna, ali ona nema uporište u Dejtonskom sporazumu. Republika Srpska i Federacija BiH nisu međusobno pregovarale kao međunarodni subjekti i nisu potpisale ugovor o stvaranju zajedničke države Bosne i Hercegovine. Bošnjački predstavnici polaze od teorije da su entiteti privremena i prolazna kategorija i da je Dejtonski sporazum

međunarodni ugovor između Srbije, Hrvatske i BiH. S obzirom na to da su entiteti privremena kategorija, oni će vremenom slabiti i transformisati se u regije, a svi državni poslovi biće preneseni na nivo institucija Bosne i Hercegovine. Navedena unitarna teorija je takođe legitimna, ali ni ona nema uporište u Dejtonskom sporazumu. Hrvatski predstavnci nekada preferijaju unitarnu, a nekada konderalnu teoriju o državnom uređenju Bosne i Hercegovine, u zavisnosti od statusa hrvatske nacije u određenom realitetu. Konstanta hrvatske nacionalne politike prema državi BiH je interes i pravo da hrvatska nacija bude ravnopravna sa srpskom i bošnjačkom bez obzira na uređenje države.

Bosnu i Hercegovinu nisu stvorili entiteti, ali isto tako ni Bosna i Hercegovina nije stvorila entitete. Institucije sa nivoa BiH ne mogu, na ustavan način, da ugroze državni status entiteta, niti entiteti mogu na ustavan način da naruše integritet države Bosne i Hercegovine. Entitetske državne institucije i državne institucije na nivou BiH predstavljaju jednu državnu vlast, koja se vrši na dva nivoa. Ne postoje entiteti i Bosna i Hercegovina kao dvije suprotstavljene kategorije, jer ne postoji Bosna izvan entiteta i ne postoje entiteti izvan Bosne. Državne nadležnosti na nivou entiteta i na nivou Bosne i Hercegovine definisane su Ustavom BiH, jednim aktom, u isto vrijeme i sa istom pravnom snagom. **Bosna i Hercegovina je po svom uređenju federativna država u *izgradnji, „nedovršena država*“.**

„Raspakivanje” Dejtonskog sporazuma kao njegovo ukidanje i negiranje dovelo bi do pogoršanja državnog statusa Bosne i Hercegovine, a Srbi bi u ukupnoj prekompoziciji države *„izvukli deblji kraj*”. Ukidanje Dejtonskog sporazuma imalo bi za posljedicu i ukidanje federativne osnove države, a ukidanjem federativne osnove ukinuo bi se i etnički konsenzus. Prekompovanjem dejtonskog federativnog uređenja države kriza bi se mogla odvijati u dva pravca.

Raspad Bosne i Hercegovine kao države. Disolucija Bosne imala bi za poljedicu izmjenu postojećih granica. Navedena opcija je nerealna i pogubna po status Republike Srpske iz više razloga. Bošnjaci ne bi prihvatili raspad Bosne, imali bi legitimno pravo da brane integritet Bosne i oni bi to sigurno učinili i na oružani način. Novi sukob u Bosni doveo bi do hitne sjednice Savjeta bezbjednosti, a NATO pakt bi ušao u Bosnu radi uspostavljanja mira. Organizovala bi se nova međunarodna konferencija o miru u Bosni i Dejtonski sporazum bi bio anuliran, a Republika Srpska više ne bi postojala ili ne bi imala sadašnja državna ovlaštenja. Kad bi Bošnjaci eventualno i pristali na mirnu prekompoziciju države, oni bi spojili ostatak Bosne i Sandžak, čime bi Republika Srpska bila prekinuta u istočnom dijelu, Bošnjaci bi takođe u cijenu raspada ugradili i Brčko, tako da bi Republika Srpska bila teritorijalno prekinuta i u Posavini. Republika Srpska je već sada teritorijalno prekinuta u području Brčkog nakon usvajanja ustavnog amandmana iz 2009. godine. Republika Srpska

izdvojena iz integriteta Bosne imala bi tri odvojena teritorijalna područja: a) Krajinu i dio Posavine do Brčkog, b) Semberiju, dio Posavine, Birač i Romaniju i c) Istočnu Hercegovinu. Izdvajanjem iz Bosne i Hercegovine Republika Srpska bi ostala u tri odvojena teritorijalna dijela, što znači da je kao cjeline ne bi ni bilo i ona bi nestala kao jedinstveni državni entitet. Raspad Bosne i Hercegovine je istovremeno i raspad Republike Srpske i zagovornici ideje o secesiji ovog entiteta dužni su objasniti nekoliko suštinskih stvari. Da li bi Republika Srpska bila samostalna država ili bi se priključila Srbiji? Da li bi Srpska kao dio Srbije imala federativni status i 30% državne vlasti, ili bi bila priključena teritorija bez bitnijeg udjela u državnoj vlasti? Da li bi Republika Srpska kao nezavisna država bila međunarodno priznata i prihvaćena od Evrope i drugih velikih sila? Da li je odvajanje Republike Srpske od Bosne moguće na miran način? Zagovornici secesije izbjegavaju odgovore na navedena pitanja čime se javnost dovodi u zabunu: da li je secesija stvarna namjera ili predizborni politički marketing? Republika Srpska u sastavu Srbije ne bi bila federalna jedinica i ne bi imala kapacitet državne vlasti koji sada ima. Republika Srpska ne bi se odvojila od Bosne na miran način. *Regionalizacija Bosne i Hercegovine.* Uspostavljanje hrvatskog entiteta u okviru Bosne kao državne cjeline imalo bi za posljedicu regionalizaciju države. Republika Srpska bi bila podijeljena u tri ili četiri regije, a takođe i Federacija BiH bi imala tri do četiri regije koje bi nastale objedinjavanjem kantona. Bosna bi bila organizovana kao politička federacija, a teritorijalnio bi to bila regionalna država. U varijanti da Republika Srpska ostane teritorijalno cjelovita, ona bi u novoj regionalnoj državi bila samo jedna od pet ili šest regija i njen sadašnji ustavni status bi se radikalno umanjio. Raspad Bosne i Hercegovine ili njena regionalizacija imali bi za posljedicu ukidanje sadašnjeg državnog statusa Republike Srpske koja može da opstane i da se razvija samo na osnovu Dejtonskog sporazuma i u okviru Bosne i Hercegovine kao federativne države. U svim drugim varijantama prekompozicije država i granica na Balkanu, Republike Srpske više neće biti.

Bosna i Hercegovina ima ustavni i politički sistem različit od Hrvatske i Srbije i zato su njihova iskustva skoro neupotrebljiva u Bosni i Hercegovini, jer ove države imaju unitarna državna uređenja bez elemenata konsocijalne demokratije. Bosna i Hercegovina treba da gradi vlastiti politički sistem na osnovi federativnog uređenja, ravnopravnosti tri etničke nacije i demokratskom balansu etničkog i građanskog sadržaja. Ugradnja evropskog prava i vrijednosti u politički sistem Bosne i Hercegovine nisu mogući bez Dejtonskog sporazuma, jer „Brisel” i „Dejton” nisu u kontradikciji, nego predstavljaju saglasnu cjelinu u tranzicionom procesu Bosne i Hercegovine prema Evropskoj uniji i NATO paktu.

Na kraju ovog rada možemo zaključiti da je suštinsko određenje političkog sistema Bosne i Hercegovine, kao i svake druge države, bilo i ostalo u Aristotelovoj klasifikaciji: „*Ko ima korisiti od vršenja države vlasti*?" Političke sisteme u kojim narod i građani imaju koristi od vršenja državne vlasti nazivamo demokratskim, a one sisteme u kojim narod i građani nemaju koristi od vršenja državne vlasti nazivamo nedemokratskim. Bosna i Hercegovina sada ima nedemokratski politički sistem zasnovan na moći i dominaciji partijskih elita, hibridno struktuiran sa asimetričnim funkcionisanjem. Integracijom države i društva u Evropsku uniju izmijeniće se nedemokratski i disfunkcionalni karakter političkog sistema, i za ove ciljeve se vrijedi boriti.

LITERATURA

I – KNJIGE

1. Avramov, Smilja i Kreća, Milenko: *Međunarodno javno pravo*, „Naučna knjiga”, Beograd, 1988. godine;
2. Arendt, Hannah: *O slobodi i autoritetu*, prevod: Ranko Mastilović, „Gradska narodna biblioteka”, Zrenjanin, 1995. godine;
3. Atlagić, David: *Klasno i nacionalno*, „Komunist”, Beograd, 1973. godine;
4. Bašić, Goran: *Iskušenja demokratije u multietničkom društvu*, (Model zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina u Srbiji), „Centar za istraživanje etniciteta”, Beograd, 2006. godine;
5. Begić, Kasim: *Bosna i Hercegovina od Vensove misije do Dejtonskog sporazuma*, „Bosanska knjiga”, „Pravni centar Fonda za otvoreno društvo”, Sarajevo, 1997. godine;
6. Biber, Florian: *Institucionaliziranje etničnosti* (Postignuća i neuspjesi nakon ratova u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Makedoniji), „Forum Bosna”, Sarajevo, 2004. godine;
7. Buha, Aleksa: *Argumenti za Republiku Srpsku*, „Matica srpska”, Novi Sad, 1996. godine;
8. Bulbulović, Edhem. *Nacionalizam i Muslimani*, Štamparija „Omer Šehić”, Sarajevo, 1933. godine;
9. Bilandžić, Dušan: *Nastanak i razvoj samoupravljanja u Jugoslaviji*, „Delta pres”, Beograd, 1975. godine;
10. Bišćević, Hido: *Strategija kaosa*, „Centar za infomacije i publicistiku”, Zagreb, 1989. godine;
11. Bryce, James: *Savremena demokratija*, prevod: Dragan Ikonić, izdavač „Geca Kon,” Beograd, 1931. godine;
12. Borovčanin, Drago: *Izgradnja bosansko-hercegovačke državnosti uslovima NOR-a*, „Svjetlost”, Sarajevo, 1979. godine;
13. Bogdanić, Aleksandar: *Komunikologija vodeća paradigma*, „Čigoja Štampa,” Beograd, 1996. godine;
14. Bogdanović, Dimitrije: *Knjiga o Kosovu,* „Projekat Rastko Gračanica – Peć”;
15. Vuka, Borisav: *Manjine u nacionalnoj državi*, „Školska knjiga”, Zagreb, 1978. godine,
16. Votson, Seton: *Nacije i države*, prevod: Nada Šoljan, „Globus”, Zagreb, 1980. godine;

17. Gajević, Dragomir: *Jugoslovenstvo između stvarnosti i iluzija,* „Prosveta”, Beograd, 1985. godine;
18. Grupa autora: *Tolerancija i religijski principi*, „Bosna forum”, Sarajevo, 2005. godine;
19. Goati, Vladimir: *Politička autonomija jugoslovenskog društva,* „Naprijed”, Zagreb, 1989. godine;
20. Galbraith, John Kenneth: *Nova industrijska država*, prevod: Konstantin Miles i Radovan Stipetić, „Stvarnost”, Zagreb, 1970. godine;
21. Duverger, Maurice: *Demokratija bez naroda*, prevod: Gordana Popović, „Rad” Beograd, 1968. godine;
22. Dahl, Robert A.: *Uvod u ekonomsku demokratiju*, „Savremena administracija”, Beograd, 1993. godine;
23. Debre, Režis: *Uvod u mediologiju*, „Klio”, Beograd, 2000. godine;
24. Đorđević, Jovan: *Ustavno pravo i politički sistemi*, „Savremena administracija”, Beograd, 1964. godine;
25. Đorđević, Jovan: *Ustavno pravo*, „Savremena administracija”, Beograd, 1964. godine;
26. Đorđević, Jovan: *Socijalizam i demokratija*, „Savremena administracija”, Beograd, 1962. godine;
27. Đorđević, Jovan: *Socijalizam i sloboda*, „Prosveta”, Beograd, 1982. godine;
28. Đorđević, Toma: *Političko javno mnenje*, Radnički univerzitet „Radivoj Ćiripanov”, Novi Sad, 1975. godine;
29. Ekmečić, Milorad: *Ustanak u Bosni 1875–1878,* treće izdanje „Službeni list SFRJ” „Balkanski institut SANU”, Beograd, 1996. godine;
30. Ekmečić, Milorad: *Stvaranje Jugoslavije*, „Prosveta”, Beograd, 1989. godine;
31. Ibrahimagić, Omer: *Supremacija Bosne i Hercegovine nad entitetima*, drugo izdanje, „Vijeće bošnjačkih intelektualaca”, Sarajevo, 1999. godine;
32. Ibrahimagić, Omer: *Politički sistem Bosne i Hercegovine,* „Magistrat” Sarajevo, 1999. godine, knjiga prva;
33. Ibrahimagić, Omer – Kurtčehajić, Suad: *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2007. godine, knjiga treća;
34. Imamović, Mustafa: *Pravni položaj i unutrašnjopolitički razvitak BiH 1878–1914,* „Svjetlost“, Sarajevo, 1976. godine;
35. Ilić, Stanko: *Moć infomacije;*
36. Jovanović, Slobodan: *Država,* „BIGZ”, Beograd;
37. Jovanović, Slobodan: *O suverenosti*, „Gradina”, Niš, 1996. godine;

38. Jovanović, Slobodan: *Iz istorije političkih doktrina*, „BIGZ”, „SKZ”, Beograd, 1990. godine;
39. Janković, Dragoslav: *Državnopravna istorija Jugoslavije*, „Naučna knjiga”, Beograd, 1982. godine;
40. Janković, Branimir: *Uvod u savremeno međunarodno javno pravo*, „Veselin Masleša”, Sarajevo, 1953. godine;
41. Jančić, Koča: *Ustav SFRJ i međunacionalni odnosi*, „Priručna biblioteka za pravna i društvena pitanja”, Beograd, 1963. godine;
42. Jeftović, Zoran: *Javno mnenje i politika*, „Centar za novinarstvo – Akademija lepih umetnosti”, Beograd, 2003. godine;
43. Jovičić, Miodrag: *Državnost federalnih jedinica*, „Nova knjiga”, Beograd, 1991. godine;
44. Kambel, Dejvid: *Nacionalna dekonstrukcija – nasilje, identitet i pravda* u Bosni, „Forum Bosna”, Sarajevo, 2003. godine;
45. Kasapović, Mirjana: *Bosna i Hercegovina podijeljeno društvo i nestabilna država,* „Politička kultura“, Zagreb, 2005. godine;
46. Kecmanović, Dušan: *Masovna psihologija nacionalizma*, „Biblioteka Lazulit”, Beograd, 1995. godine;
47. Kecmanović, Nenad: *Dometi demokratije*, FPN, Beograd, 2005. godine;
48. Kecmanović, Nenad: *Nemoguća država, Glas Srpske,* Banja Luka, 2007. godine;
49. Kecmanović, Nenad: *Politika država i moć,* „Čigoja štampa” i „Fakultet političkih nauka Beograd”, Beograd, 2009. godine;
50. Kecmanović, Nenad: *Elementi vladavine,* „Čigoja štampa” i „Fakultet političkih nauka”, Beograd, 2011. godine;
51. Krneta, Dragoljub: *Konstrukcija i primjena skala u ispitivanju stavova,* „BLco”, Banja Luka, 1998. godine;
52. Kurtović, Šukrija: *O nacionalizovanju muslimana*, „Štamparija narodna”, Sarajevo, 1914. godine;
53. Kunić, Petar: *Republika Srpska država sa ograničenim suverenitetom,* „Atlantik”, Banja Luka, 1997. godine;
54. Kuzmanović, Rajko: *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Banja Luka, treće izdanje, 2002. godine;
55. Kuzmanović, Rajko: *Konstitutivni akti Republike Srpske*, Pravni fakultet – Glas Srpske, Banja Luka, 1994. godine;
56. Kuzmanović, Rajko: *Eseji o ustavnosti i državnosti,* „Pravni fakultet“ Banja Luka, 2004. godine;

57. Lukić, Radomir: *Teorija države i prava*, „Savremena administracija", Beograd, 1964. godine;
58. Lerotić, Zvonko: *Načela federalizma višenacionalne države*, „Globus", Zagreb, 1985. godine;
59. Lerotić, Zvonko: *Teorijska istraživanja temelja nacije*, „Globus", Zagreb, 1984. godine;
60. Lukić, Slavko: *Evropski federalizam*, "Kulturno-prosvjetna zajednica", Podgorica, 1996. godine;
61. Lovrić, Ivica: *Delegatski sistem*, „Oslobođenje", Sarajevo, 1974. godine;
62. Ljellen, Rudolf: *Država kao životni oblik*, prevod: dr Franjo Mađarević, „Savremena knjiga", Beograd – Sarajevo, 1923. godine;
63. Lorimer, Roland: *Masovne komunikacije*, „Klio", Beograd, 1998. godine;
64. Lajpraht, Arend: *Demokracija u pluralnikm društvima,* „Globus" – „Školska knjiga", Zagreb 1992. godine;
65. Marković, Ratko: *Ustavno pravo i političke institucije*, „Službeni glasnik", Beograd, 1995. godine;
66. Malbaša, Ante: *Hrvatski i srpski nacionalni problem u Bosni i Hercegovini za vrijeme režima Benjamina Kalaja*, prvi dio, 1882–1892, „Tisak građanske tiskarne", Osijek, 1940. godine;
67. Masarik, Tomas: *Borba za samoodređenje naroda*, prevod: St. Musulin, drugo izdanje, 1920. godine;
68. Matić, Miodrag: *Međunarodno pravo u jugoslovenskoj krizi*, „Službeni list SRJ", Beograd, 1996. godine;
69. Molnar, Aleksandar: *Osnovna prava čovjeka i raspad Jugoslavije*, „Visio mundi – Academic Press", Novi Sad, 1994. godine;
70. Molnar Aleksandar, *Narod, nacija, rasa,* „Beogradski krug – Akarit", Beograd, 1997. godine
71. Mirić, Jovan: *Pluralizam interesa i samoupravna demokratija*, „Centar za kulturnu djelatnost", Zagreb, 1982. godine;
72. Mirić, Jovan: *Sistem i kriza*, drugo izdanje, „Centar za kritičku djelatnost", Čakovec, 1984. godine;
73. Matić, Milan: *Skupštinski i delegatski sistem*, „Delta pres", Beograd, 1975. godine;
74. Matić, Milan: *Liberalizam, populizam i demokratija*, „Institut političkih studija", Beograd, 1992. godine;
75. Martinović, Đorđe: *Sabor Kako će raditi BiH*, „Štamparija S. Ugrenovića", Banja Luka, 1910. godine;

76. Marković, Mihajlo: *Kritička društvena nauka*, „BIGZ”, Beograd, 1994. godine;
77. Milić, Vojin: *Sociološki metod*, Beograd, 1965. godine;
78. Mikeš, Miroslav: *Bosna i Hercegovina i vladavina prava,* „Atlantik“ Banja Luka, 2008. godine;
79. Markuze, Herbert: *Čovjek jedne dimenzije*, „Svjetlost”, Sarajevo, 1989. godine;
80. Neumann, Franz: *Demokratska i autoritarna država*, prevod: Nadežda i Žarko Puhovski, „Naprijed”, Zagreb, 1974. godine;
81. Nič, Milan: *Temelji slobodnih društava* – izbor, Zagreb;
82. Nuhić, Muhamed*: Javna riječ i odgovornost*, Tuzla, 1999. godine;
83. Nuhanović, Asad: *Fenomen javnosti*, Sarajevo, 1998. godine;
84. Pašić, Najdan*: Pluralizam interesa i politički sistem*, „Delta pres”, Beograd, 1978. godine;
85. Pašić, Najdan: *Savremena država*, drugo izdanje, „BIGZ”, Beograd, 1976. godine;
86. Poplašen, Nikola: *Rušenje Dejtona*, „Institut za međunarodno pravo i međunarodnu poslovnu saradnju”, Banja Luka, 2001. godine;
87. Popović, Vitomir – Vladimir, Lukić: *Dejton–Pariz, „Institut za međunarodno pravo i međunarodnu poslovnu saradnju“,* Banja Luka, 1997. godine;
88. Podunavac, Milan: *Čovjek i građanin*, „Radnički univerzitet Veljko Vlahović”, Subotica, 1977. godine;
89. Pečujlić, Miroslav: *Metodologija društvenih nauka,* „Službeni list SFRJ”, Beograd, 1976. godine;
90. Papić, Mitar: *Kulturno nasljeđe*, Sarajevo, 1976. godine;
91. Plenković, Mario: *Poslovna komunikologija*, Zagreb, 1991. godine;
92. Ramet, Sabrina: *BALKANSKI BABILON – Raspad Jugoslavije od Titove smrti do Miloševićeva pada,* „Alinea”, Zagreb, 2005. godine, prevod četvrtog izdanja, preveli: Ines Krauth i Gordana Visković;
93. Rože, Garodi*: Velika prekretnica socijalizma*, prevod: Marko Katanić – Vladimir Štambuk, „Komunist”, Beograd, 1970. godine;
94. Ratković, Radoslav*: Ideologija i politika*, „Institut za političke studije FPN”, Beograd, 1971. godine;
95. Radosavljević, Ivan: *Hipotetičko-deduktivna metoda u istraživanju politike,* Skupština opštine Gornji Milanovac, 1996. godine;
96. Risman, D.: *Usamljena gomila*, „Nolit”, Beograd, 1965. godine;

97. Stefanovski, Mirjana*: Historija hrvatskog državnog prava*, „Draganić”, Beograd, 1995. godine;
98. Subotić, Dragan: *Konfederalizam u Jugoslaviji*, „Institut za političke studije”, Beograd, 1995. godine;
99. Savić, Snježana: *Republika Srpska poslije Dejtona*, Pravni fakultet, Banja Luka, 1999. godine;
100. Savić, Snježana: *Konstitutivnost naroda u BiH*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2000. godine;
101. Sadiković, Ćazim: *Za državu novog stoljeća, (Bosna i Hercegovina kao savremena demokratska država);*
102. Smailagić, Nerkez: *Historija političkih doktrina*, „Naprijed”, Zagreb, 1970. godine;
103. Sućeska, Avdo: *Istorija države i prava naroda SFRJ,* šesto izdanje, „Svjetlost”, Sarajevo, 1971. godine;
104. Spahić, Besim: *Strategija savremene propagande*, Sarajevo, 1985. godine;
105. Staletović, Ljiljana: *Albanski nacionalni interesi i težnje od 1878. do danas,* „Glas javnosti”, Beograd, 2003. godine;
106. Stojković, Branimir: *Identitet i komunikacija*, Beograd, 2002. godine;
107. Trnka, Kasim: *Konstitutivnost naroda*, „Vijeće bošnjačkih intelektualaca”, Sarajevo, 2000. godine;
108. Tramošljanin, Boro: *Uzroci nacionalnih sukoba u drugoj Jugoslaviji,* „Evropski defendologija centar“, Banja Luka, 2011. godine;
109. Trkulja, Jovica*: Osvajanje demokratije*, „Draganić“, Beograd, 1993. godine;
110. Tomić, Stojan*: Politički profesionalizam*, „Institut za društvena istraživanja”, Sarajevo, 1972. godine;
111. Tadić, Ljubomir: *Nauka o politici*, drugo izdanje, „BIGZ”, Beograd, 1996. godine;
112. Tadić, Ljubomir: *Politikološki leksikon*, „Zavod za udžbenike i nastavna sredstva”, Beograd, 1996. godine;
113. Flajner, Tomas – Samaradžić, Slobodan: *Federelizam i problemi manjina u višeetničkim zajednicama*, „Institut za evropske studije, Beograd”, 1995. godine;
114. From, Erih: *Bjekstvo od slobode*, „Naprijed”, Zagreb, 1986. godine;
115. Hadžijahić, Muhamed*: Nastanak i razvoj nacionalnih pokreta u BiH;*
116. Hadžijahić, Muhamed: *Od tradicije do identiteta (geneza nacionalnog pitanja Muslimana),* „Svjetlost”, Sarajevo, 1974. godine;

117. Habermas, Jirgen: *Javno mnenje*, „Kultura", Beograd, 1969. godne;
118. Hejvud, Endru: *Politika,* „CLIO", Beograd, prevod: Jovan Jovanović 2004. godine;
119. Čavoški, Kosta: *Ustav kao jemstvo slobode*, „Institut za filozofiju i društvenu istoriju", Beograd, 1995. godine;
120. Čavoški, Kosta: *Od slova do duha Dejtona*, „Srpsko Oslobođenje", Srpsko Sarajevo, 1999. godine;
121. Čavoški, Kosta: *Od protektorata do okupacije,* „Hrišćanska misao", Beograd – Valjevo – Srbinje, treće izdanje, 1998. godine;
122. Čubrilović, Vaso*: Bosanski ustanak 1875–1878*, „Srpska kraljevska akademija", Beograd, 1930. godine;
123. Čubrilović, Vaso: *Poreklo muslimanskog plemstva u BiH*, „Narodna knjiga", Beograd, 1983. godine;
124. Čulinović, Fredo: *Državno pravna istorija jugoslovenskih zemalja devetnaestog i dvadesetog vijeka*, „Školska knjiga", Zagreb, 1953. godine;
125. Čupić, Čedomir: *Od vladavine kontrolisanog haosa do dobro uređenog demokratskog poretka*, „Nova srpska politička misao", posebno izdanje, 2001. godine;
126. Šneler, Hans: *Državno pravni položaj BiH*, prevod: dr Vesnić, „Štamparija Kraljevine Srbije", Beograd, 1898. godine;
127. Šišić, Ferdo: *Kako je došlo do okupacije, a onda aneksije BiH (1878–1908),* „Matica Hrvatska", 1938. godine;
128. Šuvar, Stipe*: Odnosi u višenacionalnim zajednicama*, „Komunist", Beograd, 1991. godine;
129. Šuvar, Stipe: *Socijalizam i nacije*, „Globus", Zagreb, 1988. godine;
130. Šušnjić, Đuro: *Metodologija,* „Čigoja štampa", Beograd, 1999. godine.

II – DOKUMENTI

1. Ustavotvorna skupština BiH, stenografske bilješke, 1946. godne
2. Zakon o Ustavotvornoj skupštini BiH, 1946. godine
3. Dokumenti ZAVNOBiH-a iz 1943. i 1944. godine
4. Štatut za BiH iz 1910. godine
5. Ustav Kraljevine SHS, 1921. godine
6. Ustav Kraljevine Jugoslavije, 1931. godine
7. Dokumenti AVNOJ-a iz 1943. godine
8. Ustav FNRJ, 1946. godine
9. Ustav NR BiH, 1946. godine

10. Ustavni zakon SFRJ, 1953. godine
11. Ustav SFRJ, 1963. godine
12. Ustavni amandmani 1967 –1972. na Ustav SFRJ
13. Amandmani na Ustav SRBiH, 1972. godine
14. Ustav SFRJ 1974. godine
15. Ustav SRBiH 1974. godne
16. Ustav SR Hrvatske 1974. godine
17. Ustav SR Srbije 1974. godine
18. Ustav SRJ 1992. godine
19. Ustavni dokumenti Skupštine BiH, oktobar 1991. godine
20. Odluka o osnivanju Srpskog nacionalnog vijeća u BiH, oktobar 1990. godine
21. Amandman na Ustav BiH, juli 1990. godine
22. Ustavni dokumenti srpskog naroda u BiH, oktobar 1991. godine
23. Odluka o osnivanju Republike srpskog naroda u BiH, januar 1992. godine
24. Ustav Republike Srpske BiH, februar 1992. godine
25. Dejtonski sporazum
26. Ustav federacije BiH
27. Arbitražne odluke za Distrikt Brčko
28. Ustavni amandman za Distrikt Brčko
29. Platforma za Vijeće naroda, Srpske demokratske stranke, avgust 1990. godine
30. Plebiscit srpskog naroda u BiH, novembar 1991. godine
31. Referendum muslimanskog i hrvatskog naroda o državnom osamostaljenju, mart 1992, Odluke konferencije u Hagu, oktobar 1991, Odluke Badinterove komisije 1992. godine
32. Međunarodni arbitražni planovi (Kutiljerov plan, Vens–Ovenov plan, Oven–Stoltenbergova plan, Plan Evropske unije, Vašingtonski sporazum, Plan Kontakt grupe, Ženevski sporazum, Njujorški sporazum), 1992–1995. godine
33. Dejtonski sporazum 1995. godine
34. Odluke Ustavnog suda BiH, septembar 1992. i 2000. godine
35. Odluke Ustavnog suda Republike Srpske 2007. godine
36. Odluke Ustavnog suda Federacije BiH iz 2006. godine
37. Dokumenti konferencija (Sintra 1997, Bon 1997, Madrid 1998)
38. Bilten Ustavnog suda BiH, 2001. godine
39. Ustav Republike Srpske 1992, s amandmanima 1996, 2002. i 2003. godine
40. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine iz 1994. godine, s amandmanima 1994, 1996, 1997, 2002. godine
41. Ustavi kantona
42. Službeni glasnici BiH, RS i FBiH

43. Dokumenti naučnog skupa: Podjela nadležnosti između institucija BiH i entiteta, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka, 2000. godine
44. Amandmani na Ustav BiH od marta 2006. godine koji nisu dobili parlamentarnu podršku u aprilu 2006. godine
45. Dokumenti naučnog skupa: Deset godina Dejtona, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka, 2005. godine
46. Dokumenti sa naučnog skupa: Petnaest godina Republike Srpske, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka 2007. godine
47. Izvještaj „Krizne grupe", *Kosovo: izazov tranzicije*, februar 2006. godine
48. Ustav na Republika Makedonija, 1991. godine i amandmani iz 1992, 1998, i 2001. godine
49. Sporazum o uspostavljanju specijalnih paralelnih odnosa između Republike Srbije i Republike Srpske
50. Ustavni okvir za privremenu upravu na Kosovu, maj 2001. god. i Ustav Kosova 2008. godine
51. Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, sa objašnjenjima
52. Vojno-tehnički sporazum između međunarodnih snaga (KFOR) i Vlada Savezne Republike Jugoslavije i Srbije, juna 1999. godine
53. Platforma Srbije za političke razgovore o statusu KiM, 2006. godine
54. Amandmani pregovaračkog tima Srbije, februar 2007. godine
55. Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova (Ahtisarijev plan), mart 2007. godine
56. Integracija manjinskih zajednica na Kosovu nakon rješenja statusa, (Kosovski institut za politička istraživanja KIPRED), januar 2007. godine
57. Plan Z-4, januar 2005. godine
58. Mediji i izbori, Press – Data medijska agencija, Hrvatskog novinarskog društva, Zagreb 2003. godine

III – ČASOPISI

1. „Pravna misao", Pravni fakultet u Banjoj Luci
2. „Gordogan", Zagreb, 1995. godine, broj 6, članak Ljiljane Kasapović, *Bosna i Hercegovina deset godina nakon Dejtona,* Zagreb, 2005. godine
3. „Argumenti", časopis za društvena pitanja, Banja Luka, juni 2007. godine
4. „Dnevni avaz", 25. april 2006. godine, *Deklaracija bosansko-hercegovačkih intelektualaca o ustavnim promjenama.*
5. „DANI", Bosanskohercegovački nezavisni magazin, Intervju s prof. Zoranom Pajićem, „Ili bez entiteta ili sa tri entiteta", Sarajevo

IV – ISTRAŽIVANJA

1. Medijska istraživanja o gledanosti TV programa u Bosni i Hercegovini u 2005. godini, Agencija Mareco index Bosnia
2. Istraživanja političkog javnog mnjenja o odnosu birača prema političkim partijama u periodu 1999–2002. (autor Radomir Nešković)
3. Gender media watch 2002. Bosna i Hercegovina (Programme analysis of FTV, TVRS, BHTV1, ATV and NTV Hayat 9–15.12. 2002. godine

V – PODACI

1. Podaci iz Statističkog zavoda Republike Srpske
2. Podaci Ministarstva za izbjeglice
3. Dokumentacioni centar Republike Srpske, *Hronologija 1990–1995. godine*

VI – INTERNET ADRESE

1. www.hdzbih.org
2. www.nspm.org.yu
3. www.unmikonline.org
4. www.kipred.net
5. www.unosek.org
6. www.kosovo.net
7. www.tanjug.co.yu
8. www.krajinaforce.com
9. www.glas-javnosti.co.yu
10. www.rastko.org.yu
11. www.soros.org
12. www.revija92.novosti.co.yu
13. www.voanews.com/serbian archive

(...) Ne postoji kod autora predrasuda prema političkim subjektima, pa ih u jednom aspektu stavlja u pozitivan kontekst, a u drugom u negativan. Pozicionirajući se izvan uticaja vladajućih partijskih elita autor je osigurao širok manevarski prostor i sa lakoćom gradi distancu prema srpskim, bošnjačkim, hrvatskim i međunarodnim subjektima.
Osnova iz koje posmatra bitna pitanja stvaranja i organizacije države je narodni suverenitet gdje država ima delegirani i od naroda dobijeni suverenitet koji nije njeno vlasništvo. Iz osnove narodnog suvereniteta izvodi se princip ustavnosti kojim se sprečava da se vladajuće partijske elite transformišu u vladajuće i otuđene oligarhije. (...)

prof.dr Mile Dmičić
Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci

(...) Sam naziv knjige Nedovršena država ukazuje da je organizacija države u Bosni i Hercegovini proces koji traje , da postoje faktori koji su u prethodnom periodu uslovili ovaj proces i da postoje njegova ishodišta u budućnosti. U navedenom kontekstu autor je definisao i Dejtonski sporazum, kao sintezu višegodišnjeg mirovnog arbitražnog procesa , kao postojeći okvir u kome funkcioniše Bosna i Hercegovina i kao temelj na kome će se u budućnosti nadograđivati ustavni i politički sistem u ovoj zemlji. Ovakav pristup upućuje na potrebu da izučavamo Dejtonski sporazum kao procese u sistemu i kao sistem u procesu što predstavlja radikalno drugačiji pristup u odnosu na postojeće pristupe izučavanja ovog Sporazuma. (...)

prof.dr Brana Komljenović
Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment Banja Luka